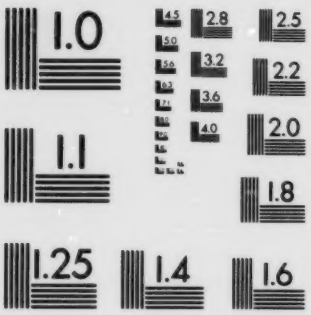
MS109

Micromedia Limited

The contents of this microfiche are copyright by the publisher of the original document. Please contact the original publisher for guidance in copyright matters.



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010a
(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

This statement was filmed with this document. If the pages of the document are less clear than this statement it is due to the poor photographic quality of the document.

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

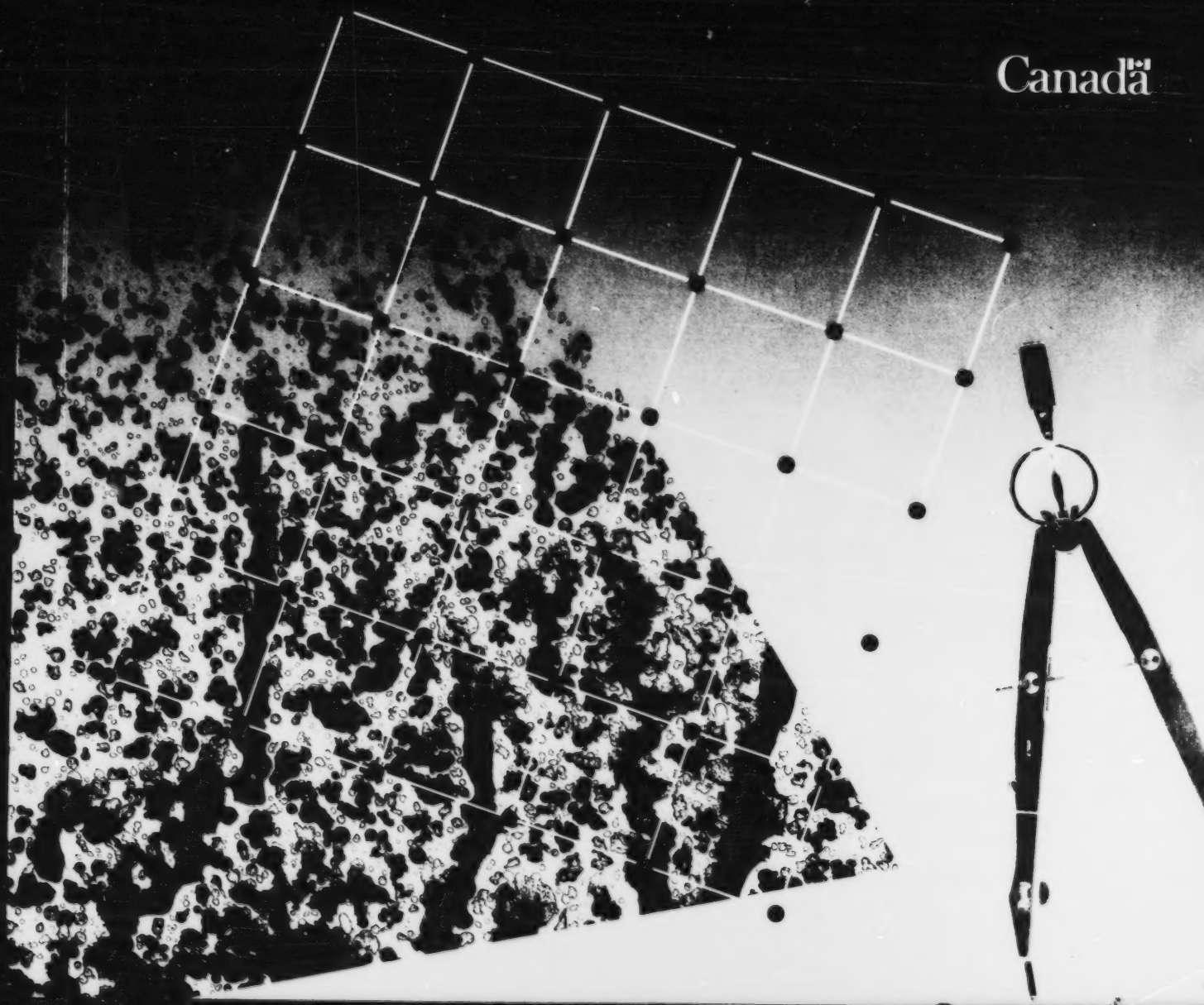
24x

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Federal Archaeological Heritage Protection and Management

a discussion paper

Canada



88-03567/

FEDERAL ARCHAEOLOGICAL HERITAGE PROTECTION AND MANAGEMENT: A DISCUSSION PAPER

April 1988

Published by:
The Department of Communications

In collaboration with

The Department of the Environment
The Department of Indian Affairs and Northern Development
The Department of Transport
The Canadian Museum of Civilization

CONTENTS

REMARKS BY THE HONOURABLE FLORA MACDONALD, MINISTER OF COMMUNICATIONS 5

PART 1 CONSULTATION

THE CONSULTATION PROCESS 9

QUESTIONS FOR PUBLIC CONSULTATION 10
- The importance of archaeological heritage 10
- Scope of concern 10
- Levels of protection 11
- How to designate 11
- Archaeologists' permits 12
- Balancing enforcement and persuasion 13
- The conduct of impact assessments 13
- Human physical remains 14
- Ownership or access 15
- Weighing the various interests 16
- Setting priorities 16

HOW TO PARTICIPATE IN THE CONSULTATION PROCESS 18

PART 2 BACKGROUND

THE IMPORTANCE OF ARCHAEOLOGICAL HERITAGE 21
- Archaeology as a part of our heritage 21
- The importance of archaeological heritage 24
- Archaeological heritage as a matter of public interest 25

BACKGROUND TO THE DISCUSSION PAPER 27
- From the federal perspective 27
- Previous steps in this initiative 28
- A definition of archaeological heritage 29

JURISDICTIONAL CONTEXT 34
Constitutional considerations 34
The federal mandate 34
Archaeological resources under federal jurisdiction 38
Provincial and territorial archaeological heritage protection 40

ARCHAEOLOGICAL HERITAGE PROTECTION: PRINCIPLES AND FRAMEWORK 42
International guidelines on archaeological heritage conservation 42
The principle of archaeological heritage protection 42
Objectives 43
A framework for archaeological resource management 44

CURRENT FEDERAL ARCHAEOLOGICAL HERITAGE MANAGEMENT 48
Protection 48
Designation 50
Archaeological resource registers 51
Inventory 53
Permits for archaeological exploration and excavation 55
Finder's declaration 56
Regulation and enforcement 57
Ownership 57
Impact assessment and review 59
Mitigation and monitoring 61
Repositories 61
Control of interprovincial traffic in artifacts 62
Control of export and import of artifacts 63
Research and public access 64
Administration 65

PROBLEM AREAS AND TYPES OF SOLUTIONS 66
Weaknesses in the current system 66
Potential for solution 67
Factors affecting implementation 69

**REMARKS BY THE HONOURABLE FLORA MACDONALD,
MINISTER OF COMMUNICATIONS**

Our archaeological heritage is an important national asset, a physical reminder of the peoples who have made Canada their home for the past 12,000 years. Whether traces of a hunting camp on the shores of what was once a glacial lake or the ruins of the French built Fortress of Louisburg, an archaeological site encapsulates information on the lives of the people who lived there, what they ate and the kinds of shelter they had, their clothes and their tools, and the environment in which they lived.

I believe that this heritage is worth protecting for the benefit of Canadians now and in the future. That most Canadians would agree is amply demonstrated by the support given to the policies and programs of Canada's federal, provincial, territorial and municipal governments for the preservation of our diverse but fascinating archaeological heritage.

Officials of the various departments involved (Environment, Indian Affairs and Northern Development, and Transport) have developed this discussion paper to provide the basis for a constructive dialogue with interested groups about archaeological protection and management issues.

Archaeological resources are fragile and their protection and management present a real challenge. I hope this paper will stimulate a wide ranging discussion so that we can identify precisely what the problems are that face us and identify creative and innovative solutions to them.

This project reflects the importance that the Government of Canada places on reviewing existing policies and programs to keep them relevant to changing needs and on streamlining the delivery of government services. The Government must be a wise steward not only of Canada's archaeological heritage but also of the human and financial resources at its disposal.

I am therefore seeking your views on archaeological heritage to assist the Government to determine its future directions.

Flora MacDonald

Flora MacDonald
Minister of Communications

PART 1

CONSULTATION

THE CONSULTATION PROCESS

The release of this discussion paper represents the second stage of a process of consultation with provincial and territorial governments and with groups and individuals concerned with archaeological heritage protection and resource management. The first stage in 1985 consisted of determining whether there was a sufficient degree of concern over archaeological heritage for the federal government to pursue the matter.

Since the first round of consultation established that archaeological heritage was, indeed, an issue that required investigation, the objective of this second round is to seek guidance on how the federal government could handle specific aspects of archaeological heritage protection and resource management. Because of the complexity of the issue and the sensitivity of some topics, it would not be appropriate for the federal government to develop solutions without consultation.

Consultation will take place after the publication of the discussion paper and a report summarizing the input from concerned federal departments, the provincial and territorial governments, interest groups and individuals will be circulated to those who participated in the consultation process.

Consultation will consist of soliciting written comments from groups and individuals who have expressed an interest in Canada's archaeological heritage. It could also include a series of regional colloquia where, it is hoped, the various interest groups could together decide how to resolve any differences. If the consultation process does not offer the federal government a sense of what actions will be generally acceptable to the various interests, its ability to develop new approaches to the archaeological heritage under its jurisdiction may be impaired.

QUESTIONS FOR PUBLIC CONSULTATION

The importance of archaeological heritage

The concerns expressed by some interest groups and the support for archaeological heritage preservation elicited during the initial round of consultation indicates a desire in some quarters for changes to present practices. That Canadians in general support archaeological heritage protection is shown by the fact that the provinces and territories have all acted to protect the archaeological heritage within their jurisdictions. On the other hand, there are those who may feel that increased archaeological heritage protection may divert funds that could better be directed to other priorities. Therefore, the following question must be raised:

Considering all the issues that face Canadians today, how important is it that the federal government improve protection and management of the archaeological heritage under its jurisdiction?

Scope of concern

Defining the scope of federal concern over Canada's archaeological heritage has been a major thrust of this paper. Archaeological heritage and resources each had to be defined in both descriptive and policy terms. The major concerns of the various interest groups had to be identified. Federal jurisdiction over archaeological heritage had to be determined. The principle of archaeological heritage protection and a resource management framework were proposed. Finally current federal programs affecting archaeological heritage had to be identified to discover where there were gaps in the federal approach.

Has the scope of concern been correctly identified? If not, what changes should be made?

Levels of protection

That all archaeological resources are not equally important is implicit in the mandates of both the Historic Sites and Monuments Board of Canada and the Canadian Cultural Property Export Review Board. These advisory bodies both render judgement on the national significance of individual archaeological sites and artifacts to determine whether certain heritage protection measures come into play.

It does not follow, however, that archaeological resources which are not of national importance have nothing to contribute to Canada's archaeological heritage. In fact, much of what we know of Canada's archaeological past results from an accretion of knowledge of individual sites and artifacts that collectively acquire an importance unheralded by the apparent insignificance of any particular one.

On the other hand, the cost of protecting archaeological heritage by providing the maximum degree of protection to all resources would be prohibitive. The concept of archaeological resource management implies establishing priorities, structured decision making and a range of resource management options.

What levels of protection for archaeological sites and artifacts should there be? What are the criteria to determine which level, if any, should be accorded any particular site or artifact?

How to designate

Although the Historic Sites and Monuments Board of Canada and the Canadian Cultural Property Export Review Board will continue to make recommendations on the national significance of archaeological resources brought before them, the archaeological resource

management framework postulates that additional categories may be needed for resource management purposes. It will therefore be necessary to decide who should designate these archaeological resources.

On the one hand, the Government could rely on the judgement of expert advisors. This would involve establishing a body of knowledgeable experts to advise on the relative importance of archaeological resources. This would ensure that decisions would be based on the best available expertise and the various interest groups could be represented. However, there could be overlap with existing advisory boards and slow response to issues having an operational impact.

On the other hand, government experts could rank resources on the basis of standard criteria. This approach would make effective use of the considerable expertise in the federal government and could ensure a timely response. However, interest groups might want more access to the decision-making process.

How should decisions to designate archaeological resources be made?

Archaeologists' permits

Archaeologists' permits provide one means of protecting archaeological heritage by establishing control over who is permitted to do archaeological field work in a particular location, the disposition of reports and collections, and standards of performance. They are also a means to control what activities take place on federal lands.

Issuing permits, however, presumes that there are criteria for determining conditions under which a permit should (or should not) be issued. While conditions related to operational requirements would be relatively easy to determine, in the absence of agreed upon professional qualifications within the archaeological community, questions of professional competence are difficult to assess.

Should archaeological activity be regulated by a permit system? If so, what criteria should be used to evaluate an archaeologist's permit application?

Balancing enforcement and persuasion

A number of the components of archaeological resource protection and management depend on the actions of individual Canadians as developers, finders or landowners. Not only must Canadians be able to recognize the resources for what they are, they must also know what they must do about them. Legislation and regulation establish the limits for permissible intervention with archaeological resources and provide penalties to be imposed when those limits are crossed.

One of the concerns expressed by the Canadian Archaeological Association deals with the fact that even existing regulations are difficult to enforce. Whether increased regulation of archaeological heritage matters would greatly improve the federal government's ability to protect its heritage resources is difficult to assess. Much of the federal government's ability to protect Canada's archaeological heritage will depend upon the knowledge and support of the public at large. Achieving this requires an ongoing program of public education and awareness.

How should the federal government strike a balance between enforcement and persuasion?

The conduct of impact assessments

The way impact assessments are implemented in different Canadian jurisdictions provides the federal government with alternative models of archaeological impact assessment and review procedures.

The federal Environmental Assessment and Review Process Guidelines are based on the principle that it is the responsibility of the proponent to assess the impacts of proposed projects and to decide whether or not additional information, review processes or mitigation are required. This approach makes the proponent accountable for ensuring that there are no adverse impacts. It would, however, make it difficult to set broad federal objectives for archaeological heritage and it is not fully compatible with the need for information management and quality control.

Some provinces have all developments referred to concerned authorities for evaluation of potential impacts in their area of interest. Although this approach ensures centralized control over impact assessment, it may require a large organization for its implementation.

The Federal Heritage Buildings Review Office has established conditions under which a proponent must refer a project for evaluation and approval. This approach would provide proponents with guidelines on how to handle impact assessments and would meet requirements for centralized control of archaeological heritage information. It would also require resources to implement it.

What should be the federal approach to archaeological impact assessment?

Human physical remains

Archaeologists argue that the study of human skeletal remains contributes to a better understanding of past human cultures. Developers and landholders need guidelines on how to react when they inadvertently discover unmarked or previously unknown human skeletal remains of potential archaeological significance.

Most Canadians, including many native communities, do not oppose the study or salvage of human skeletons, although they may require that certain conditions apply to the handling and eventual disposition of these remains. The sensitivity of the issue of how

human skeletons are treated increases with the closeness of the connection between a present day community and the population represented by the human physical remains.

When disinterment of human physical remains is negotiated with native or other interest groups on the merits of the individual case, resistance has tended to be infrequent.

How should the federal government address the issue of disinterment or salvaging of human physical remains of archaeological significance?

Ownership or access

The Canadian Archaeological Association among others has emphasized concepts of state ownership and control of archaeological heritage to ensure its protection. The crux of this argument is to reduce the desire for private acquisition of archaeological artifacts by ensuring that their worth cannot be expressed in monetary terms. This does not take into account the heritage value attributed to this material by many of the publics who may now own archaeological materials or who are seeking active control of archaeological collections.

Other representations have emphasized that what is most important is not ownership of artifacts and assemblages, but assured access to these materials because of their value as a source of information on past cultures and peoples. The emphasis is on ensuring the protection of heritage through the generation of knowledge and the conservation of information.

What approach should the federal government take to resolve questions of ownership of archaeological materials?

Weighing the various interests

There are a number of different constituencies concerned with archaeological heritage. Several federal departments and agencies already have a major stake in archaeological matters. Provincial governments will be concerned as to whether federal actions will be compatible with their priorities for heritage conservation. Because of federal control over Crown land in the territories, people in the Yukon and Northwest Territories are directly affected by federal heritage protection policy and legislation. Finally, each of the publics concerned with archaeological heritage will want to protect their own interests, which are not necessarily compatible with those of other groups.

What is the relative importance of the concerns of the various interest groups?

Setting priorities

Threats to archaeological resources differ depending on whether they are artifacts or sites, underground or on the surface, on land or underwater. Some aspects of the archaeological resource management framework have more potential for protecting resources under some conditions than under others. It is therefore important to determine what resources under federal jurisdiction are most threatened and by what causes.

It is likely that full implementation of archaeological heritage protection and resource management would have to be phased in as appropriate measures are developed and as funds become available.

In this situation, it is necessary not only to decide what should be done but also to set priorities on what it is most important to do.

Where is it most important for the federal government to act? What actions could maximize archaeological heritage protection at the least cost?

HOW TO PARTICIPATE IN THE CONSULTATION PROCESS

Part 2 of this paper provides background information on current federal policies and practices for the protection and management of the archaeological heritage under its jurisdiction. Response is not restricted to the questions for public consultation; views on other aspects of how the federal government could protect and manage its archaeological heritage are welcome.

There will be two opportunities to participate in the consultative process.

. **In a brief or a letter** addressed to:

Director,
Heritage Policy and Programs,
Cultural Affairs and Broadcasting Sector,
Department of Communications,
300 Slater Street,
3rd Floor,
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

. **In person** by arranging to meet with officials of the Heritage Policy and Programs Directorate of the Department of Communications or by the attending one of regional colloquia that will be set up where sufficient interest in an exchange of views has been expressed.

PART 2

BACKGROUND

THE IMPORTANCE OF ARCHAEOLOGICAL HERITAGE

Archaeology as a part of our heritage

From the first published Canadian archaeology reports over a hundred years ago, our archaeological heritage has been of interest to many Canadians. Traces of our forebears can be found from the Queen Charlotte Islands in the west to Newfoundland's Cape Spear in the east, from Ellesmere Island high in the Arctic archipelago to Canada's southernmost point, Pelee Island in Lake Erie. Even the shipwrecks in the waters off our coasts form part of our history, part of our common inheritance of Canada's archaeological past.

Without archaeological research, our knowledge of Canada's history would be markedly different than it is today. Although there have been tantalizing hints that Canada may have been inhabited as much as 40,000 years ago, firm evidence for man's presence begins about 12,000 years ago.

Some time after the climax of the last glaciation, Canada's earliest inhabitants came to North America across the Bering land bridge from Asia. These earliest peoples were nomadic hunters who preyed on big game animals, manufactured the graceful stone spear points characteristic of their material culture, and periodically congregated in large groups, perhaps for community hunts. Following these early hunters, a number of different cultural groups evolved in various parts of the country.

Some areas of the country permitted considerable cultural stability. On Canada's west coast, for example, from earliest times groups of people relied on an economic base of shellfish, salmon and marine resources. Since the beginning of the first millenium, complex societies had developed the large plank houses, elaborate basketry, decorated feasting utensils and canoe transportation that reflected a way of life that continued basically unchanged for three thousand years.

On the prairies, once the florescence of big game hunters using large spear points waned, groups of pedestrian nomads first stalked the buffalo and then developed methods of communal hunting characterized by the use of buffalo jumps and pounds. Differentiated on the basis of their stone tools, a number of cultures left evidence of their seasonal hunting practices, settlement patterns, religious observances and techniques of food preservation. Their stone teepee rings and alignments of stone known as medicine wheels are found today across the prairies. Although relatively recent, their rock art -- paintings (pictographs) and bas relief carvings (petroglyphs) -- provides symbolic clues to their cultural and mythological values.

On the vast Canadian shield, nomadic hunters and gatherers exploited the diverse resources of river and forest; their kits of stone tools became regionally distinct, reflecting how they adapted themselves to their local environments. Researchers are still unravelling the regional and temporal cultural variations of how all these Archaic-period peoples lived their lives.

Long before the time of contact with European explorers, pottery vessels for cooking and food storage were used in many parts of the country, primarily by peoples of the woodland cultural tradition. Only with the Iroquoian peoples of southern Ontario, however, do we find the elaboration of village decorative styles of ceramics characteristic of a sedentary way of life. These Iroquoian horticulturalists grew corn and tobacco, hunted and fished for meat, buried their dead with great ceremony in communal graves, and settled in palisaded villages, which were periodically relocated.

In the St. Lawrence estuary and the Atlantic provinces, successive cultures exploited marine resources along the coasts as well as the interior flora and fauna. Early big game hunters were superseded by peoples using tools characteristic of the widely dispersed Archaic cultures. These groups were in turn superseded by peoples who gradually evolved into the societies that were encountered by sixteenth-century Basque fishermen and later European explorers.

Arctic Canada was first peopled from Alaska about four thousand years ago during a period that was somewhat warmer and more productive than today. Because of climatic fluctuations, various cultural groups were periodically able to subsist on even the most northerly islands of the Arctic archipelago. The ancestors of Canada's Inuit people moved into the Arctic about a thousand years ago, replacing earlier peoples. They inhabited semi-subterranean houses in permanent winter villages, hunted whales and other large game such as caribou and musk-ox and, like the Arctic peoples before them, manufactured and used their own distinctive weapons and tools to overcome the rigors of their environment.

Such a thumbnail sketch cannot give a complete picture of Canada's archaeological past. People did not live in isolation. Evidence of trade in lithic materials -- chert and taconite in eastern Canada, obsidian in the west -- and other valuables goes back at least 9,000 years. The relationships between archaeologically documented cultures and the linguistic and tribal groups living in Canada today are not straightforward. Even the social and cultural impacts of contact between groups are difficult to unravel.

Archaeological research has also been an essential tool for understanding many aspects of the European discovery of Canada. Many of the earliest groups to make contact with Canada's aboriginal inhabitants left few written records. In some respects we know more about the short-lived Norse and Basque outposts or about early French and British settlements through their archaeological remains than through their writings. The design and construction of the forts and fur-trade posts scattered across Canada, the crockery and tools that were used daily, what people ate and the clothes they wore, the ships they built and the houses they lived in -- archaeology provides physical evidence of all these aspects of life. Canada's heritage has been enriched and glamorized through archaeological research.

The importance of archaeological heritage

While heritage is not always easy to conserve, archaeological heritage is particularly fragile. Destruction of sites due to erosion or construction activities, loss of specimens from the looting of sites, or inadequate provisions for the recording and protection of the information derived from archaeological investigation can all irrevocably deplete our archaeological heritage.

Any loss is poignant because we possess written records for only the most recent 400 years of the 12,000 year history of Canada's peoples. Even these selective and incomplete records can be enhanced through archaeological research. The principal means we have to trace the settling of our country and to chronicle the lives of 600 generations is through the study and interpretation of their archaeological remains.

The arguments for preserving archaeological heritage are similar to those for preserving other non-renewable resources, whether pools of genetic material or supplies of natural gas. While those resources exist, Canadians maintain an option to benefit from their future exploitation. Once the resources have been exhausted, no possibility for future benefit remains. Diminution of Canada's heritage resulting from the destruction of archaeological resources can therefore be assigned a value.

Preservation of archaeological heritage is qualitatively different from the preservation of usable historic buildings or a collection of paintings because, with a few notable exceptions, the archaeological resources typically found in Canadian contexts have little intrinsic monetary value. The value of these resources lies in their ability to act as tangible symbols of past Canadian cultural groups and in their potential as a source of knowledge. While the cost of preserving archaeological heritage can be estimated fairly precisely, the benefit side of the equation may have to consider both the value of other benefits foregone to preserve archaeological heritage, and the social value attached to such concepts as cultural tradition, national identity, patrimony and sovereignty.

Archaeological heritage as a matter of public interest

The conservation of archaeological heritage over the long term depends on broadly based public support. Even though the publics concerned with archaeological heritage represent a wide range of opinion, public support of archaeological heritage conservation in areas of provincial jurisdiction indicates that Canadians generally consider archaeological heritage to be worth protection. The following summarizes who the major interests are.

Members of the **archaeological community**, be they consultants, university or museum researchers, government managers, students or amateur archaeologists, are principal actors in the research, management and interpretation of Canada's archaeological heritage. In Canada, most of these individuals belong to voluntary associations whose purpose is to facilitate communication, to enhance knowledge of archaeological matters and to promote the protection of archaeological resources.

At another level there are **museologists, curators, and artists** who work on or make use of archaeological resources and information without being directly involved in archaeology. Similarly, there are **art historians** whose role is to carry out interpretative work on selected components of the archaeological record. Finally there are **popular writers** and **filmmakers** who play an important role in education and entertainment.

Native peoples vary in their views on archaeology. Some have included control and management of archaeological resources in the negotiations leading to the settlement of land claims while other groups have used archaeological information to support specific land claim issues.

Some native people have demonstrated their interest in participating more fully as contributors to the research and management of their archaeological heritage. Others find

archaeology irrelevant because they consider their past to be preserved in a living oral tradition. There are also native groups who consider archaeological sites to be sacred, not to be tampered with.

Educators are significant consumers of archaeological information and they further the goal of responsible management for archaeological heritage through enhancing public awareness.

Project proponents, landholders and developers are primarily concerned with achieving objectives unrelated to archaeological resource management. When their projects destroy archaeological sites, either knowingly or unknowingly, developers are consumers of archaeological resources. When they commission archaeological impact assessments and mitigation projects, they contribute to heritage preservation. There have always been strong links between the history of archaeological discovery in Canada and the history of development.

Many **collectors** value and curate their personal collections because of their heritage qualities and reputable **dealers** handle only those archaeological materials permitted under provincial statute or UNESCO convention.

The **general public** is the ultimate consumer of archaeological heritage as it is presented in museums and historic sites, on television, and in books and movies.

BACKGROUND TO THE DISCUSSION PAPER

From the federal perspective

The protection and management of archaeological heritage is important.

The nature of archaeological heritage differentiates it from other heritage protection and management issues. It is estimated, for example, that only about 6 percent of the archaeological sites in the territories have yet been discovered. Protecting archaeological heritage is difficult because it involves both land management and property rights; it means assessing the impact of development on a resource which may or may not be present; it includes museological practices and the salvage of historic wreck; it takes in questions of cultural practice and religious belief surrounding the discovery and disposition of human skeletal remains; and it frequently takes place in a context where its objectives are not fully compatible with operational or developmental ones.

The nature of the federal government's jurisdiction over archaeological heritage has also influenced this situation. Since much of the responsibility for archaeological heritage protection in Canada lies with the provinces, federal jurisdiction over archaeological heritage is largely residual. As well, major stake holders are already present on the federal scene. There are four ministers with responsibilities for heritage conservation, over a dozen statutes and three federal policies affect how the federal government currently approaches archaeological heritage, and the activities of a wide range of departments and agencies have an impact on archaeological resources.

It is thus prudent to examine what the federal government is currently doing with respect to the archaeological heritage under its jurisdiction and to identify improvements that could be made to its approach in the future.

Previous steps in this initiative

In submissions to the Minister of Communications, the Canadian Archaeological Association has pointed to gaps in the protection of the archaeological heritage under federal jurisdiction and has argued that problems are created by certain aspects of Canada's heritage conservation legislation. The Canadian Archaeological Association's concerns are summed up in a 1986 paper, "The Need for Canadian Legislation to Protect and Manage Heritage Resources on Federal Lands."

The perception that federal archaeological heritage management could be improved was upheld during a preliminary consultation with various interest groups undertaken in 1985 by the Department of Communications. The main concerns are summarized below.

- There is no umbrella policy requiring that archaeological resources within federal jurisdiction be managed or protected.

- The Cultural Property Export and Import Act appears to validate a market for archaeological artifacts because its mechanisms may, under some circumstances, require attribution of fair market value.

- There is no effective mechanism to protect and manage the numerous archaeological resources that fall outside existing legislated mandates.

- The ownership of archaeological resources obtained from lands under federal jurisdiction has never been satisfactorily defined.

- There is no consistent application of impact assessment procedures to archaeological resources in the federal domain.

In April 1986, at the annual meeting of the Canadian Archaeological Association in Toronto, the Minister of Communications affirmed a federal commitment to safeguarding Canada's archaeological heritage. The Minister also announced that the Department of Communications would undertake a review of the management of archaeological resources under federal jurisdiction in order to develop an approach for their protection and management.

Steps already undertaken include a contract with the Centre for Communications, Culture and Society (Carleton University) to gather and analyse background information and the establishment of an interdepartmental Working Group and Steering Committee to co-ordinate the various federal interests.

This paper represents the results of the deliberations of the Working Group and Steering Committee. It summarizes existing legislation, policies and programs and identifies issues that the various interest groups will have to consider in order to reach a mutually acceptable solution.

Public feedback on the discussion paper will assist the federal government in any future policy development respecting archaeological heritage under federal jurisdiction.

A definition of archaeological heritage

Archaeological heritage includes not only the physical remains that form the basis for the study of archaeology but also the knowledge of Canada's past that this study gives us. **Archaeological resources,** on the other hand, are the tangible geographically situated and portable resources.

Geographically situated resources

An **archaeological site** is a specific locality containing the remains of past human activities; such remains may range from the traces of a campfire to the ruins of a settlement occupied for

centuries or to the site of an historic shipwreck. A site can also be viewed as a set of information derived from objects, features, structures, and human physical remains found in specific geographical, environmental and geological contexts.

An **archaeological feature** refers to a functionally distinct part of an archaeological site or to a non-portable artifact. Features consist of more or less complex structures such as a hearth, a fish-weir, a dwelling or a kiln. The term feature can also be applied to some of the traces resulting from the installation and use of such items. Remains of once movable objects such as ships and vehicles of various kinds, petroglyphs, cave art and burials can also be considered features.

Just as a feature is a part of a single site, a site is part of a regional network of contemporaneous sites that may consist of similar sites such as hunting camps, or of functionally dissimilar sites such as base camps, fishing stations and kill sites.

Federal policy would apply to an **archaeological site** within federal jurisdiction. Such an archaeological site would be any geographical location on land or underwater containing physical evidence of habitation, use or deposition by human beings that meets one of the following conditions:

- the site has been declared an archaeological site of national significance by the Minister of the Environment;
- habitation ceased 75 years or more ago and the chain of ownership has been broken;
- the activity resulting in the deposition of artifacts occurred 75 years or more ago;
- the site is a burial ground whose use ceased 75 years or more ago and where the human remains cannot be identified as those of known individuals; or
- the site is the location of a sunken vessel in Canadian waters where the wreck occurred 75 years or more ago and where it has an intrinsic value in itself, apart from monetary value.

Portable resources

The term **artifact** is commonly used to identify objects that have been made or modified by human action. It refers to a wide variety of portable objects and miscellaneous goods made of both organic and inorganic raw materials, such as stone knives and points, metal axes, articles of clothing, birch bark containers, ivory amulets, or glassware. In most instances, the by-products of manufacture of such items are also considered artifacts.

Bridging the gap between cultural material remains and the surrounding environmental evidence are the **human skeletal remains**, which are usually found in structured burial features.

Before excavation, archaeological sites, features, artifacts and human remains are embedded in the environmental context, which ranges from the geographical setting to the floral and faunal remains and the soils encasing them. Archaeologists collect examples of this environmental evidence, forming a class of materials known as **specimens**. Taken together, the artifacts and specimens gathered from a feature or a site are considered an **assemblage**.

The process of archaeological investigation is destructive; once a site is excavated, all that remains are the archaeologist's records and the assemblages of artifacts and specimens. Together, these form **collections** that must be curated. The collections are used for interpretation and display and as the basis for future research.

The key to managing archaeological collections is **provenience**. Provenience provides the framework for relating artifacts and specimens to the exact location within a site or feature from which they were recovered, for analysing relationships between sites, features, specimens and artifacts, and for capturing and managing information on collections of artifacts and records.

Within federal policy, an **archaeological artifact** would be any object made or worked by human beings that meets one of the following conditions:

- the artifact is subject to export controls under the Cultural Property Export and Import Act;
- the artifact is located on or originated from an **archaeological site** within federal jurisdiction and the chain of ownership has been broken.

An **archaeological specimen** would be any sample of organic or inorganic material recovered from an archaeological site for purposes of scientific investigation.

An **archaeological collection** would be any collection of artifacts and specimens recovered from an archaeological site, including the associated documentation and records.

Knowledge

Because archaeological remains are fragmentary, representing only a small portion of the entire assemblage of objects, beliefs and behavioral practices that formed a past human culture, the physical evidence must be studied. Relationships between the individual archaeological resources are as important as the feature or artifact or specimen itself. **Research** thus becomes the foundation on which archaeological heritage rests.

Publication is an essential record of archaeological resources which may no longer exist, and is an effective means of disseminating research results, and a form of public access to archaeological information. **Museum displays** and **historic sites** also interpret archaeological heritage to specialists and the public.

Besides explaining what constitutes archaeological heritage in the broadest sense, the definitions in this section also serve to specify what archaeological resources would be included in federal policy. Palaeontological sites would be excluded because an archaeological site must contain physical evidence of human use. Since an archaeological artifact must originate from an archaeological site, ethnographic artifacts would be excluded; cargo and contents of a sunken vessel, which meet the criteria, would however be included. There would be no differentiation on the basis of ethnicity.

Additional limitations will be introduced in succeeding chapters. What exactly constitutes federal jurisdiction is addressed in the next chapter and what constitutes archaeological heritage protection and management is the subject of the following chapter.

JURISDICTIONAL CONTEXT

Constitutional considerations

The Constitution Acts (1867 and 1982) establish the jurisdictional context for archaeological heritage protection. The Government of Canada has exclusive legislative authority over federal property; the regulation of trade and commerce, navigation and shipping; and Indians and lands reserved for Indians.

Because provinces have constitutional responsibility for provincial Crown lands and for property and civil rights within the provinces, they have exclusive jurisdiction over the protection and management of archaeological heritage within their boundaries (except, of course, for archaeological resources on federal lands within the provinces).

Since the federal government cannot act in areas of provincial jurisdiction (and vice versa), the constitutional division of powers effectively splits responsibility for archaeological heritage between the two levels of government. In the Canadian context, a national approach to archaeological heritage consists of the sum of federal policy and legislation within its jurisdiction plus provincial and territorial policy and legislation within their jurisdictions.

This chapter examines the existing federal mandate, outlines what lies within federal jurisdiction, and reviews the salient points of provincial and territorial legislation in order to establish the jurisdictional context for the ensuing discussions.

The federal mandate

A number of federal departments and agencies are currently involved in the research, commemoration, management and protection of archaeological heritage under federal jurisdiction in a direct or indirect fashion. The following outlines who these are.

The Minister of Communications

The Minister of Communications is responsible to Parliament for the Department of Communications as well as for a number of cultural agencies, including the National Museums of Canada.

The mandate for some cultural and heritage matters outlined in the Department of State Act was transferred to the Minister of Communications in 1980. The Minister of Communications is now responsible for various policies and programs for the encouragement of learning and cultural activities, and for libraries, archives, historical resources, museums and galleries. The Department of Communications administers the Cultural Property Export and Import Act and provides administrative services to the Canadian Cultural Property Export Review Board.

The National Museums Act is the legislative basis for the National Museums of Canada; the Act provides for a museum of human history, the Canadian Museum of Civilization. The Act gives the National Museums a clear mandate for the research, collection and exhibition of Canadian artifacts from all periods. Within the Canadian Museum of Civilization, the Archaeological Survey of Canada conducts archaeological research and curates collections in support of the purposes of the national museums. According to an agreement with the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Archaeological Survey of Canada is an official repository for archaeological collections from the Yukon and Northwest Territories.

Relevant services, which were transferred to the Department of Communications from the National Museums of Canada in September 1987, include those offered by the Canadian Conservation Institute and the Canadian Heritage Information Network. As well, the Zooarchaeological Identification Centre in the National Museum of Natural Sciences provides services to archaeologists.

The Minister of the Environment

Under the Department of the Environment Act, the Minister of the Environment is responsible to Parliament for the policies and programs of the Department of the Environment related to national parks, national battlefields, historic sites and monuments, and the environment.

Under the National Parks Act, the Minister of the Environment has a clear legislative mandate for the protection, management and interpretation of the natural and cultural resources within national parks and national historic parks.

The Historic Sites and Monuments Act confers on the Minister further powers for the commemoration of historic places by means of plaques, co-operative agreements, historic museums or site acquisition. The Act also establishes the Historic Sites and Monuments Board of Canada, an independent body that advises the Minister on the commemoration of places of national historic significance.

The Canadian Parks Service, administers national battlefields under the National Battlefields at Québec Act and certain canals under sections of the Department of Transport Act and the Public Works Act. As well, Parks chairs and administers the Federal Heritage Buildings Review Office.

The Minister of the Environment is also responsible for an Interdepartmental Committee on Land, which oversees the application of the Federal Policy on Land Use, and for the administration of the Environmental Assessment and Review Process Guidelines through the Federal Environmental Assessment Review Office.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development

Under the Indian Act, the Minister of Indian Affairs and Northern Development has certain limited responsibility for specific ethnographic and archaeological items situated on a reserve. Under the Department of Indian Affairs and Northern Development Act, the Minister has responsibility for Indian and Inuit affairs, all federal Crown lands in the Yukon and Northwest Territories, the co-ordination of the activities in the territories of all other federal departments and agencies, and the fostering of knowledge of the North through scientific investigation.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development is responsible for the Yukon Act and the Northwest Territories Act which both empower the Governor in Council to make regulations for the protection, care and preservation of archaeological resources. He is also responsible for the Territorial Lands Act which governs the management of federal Crown land in the territories. As the principal instruments to manage archaeological resources in the territories, the Archaeological Sites Regulations and the Territorial Land Use Regulations stem from federal legislation; the protection and management of archaeological heritage in the territories is a federal concern.

In the Yukon, the Heritage Branch of the Department of Tourism administers the Archaeological Sites Regulations on behalf of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Similarly, in the Northwest Territories, the Prince of Wales Northern Heritage Centre of the Department of Culture and Communications administers the Archaeological Sites Regulations on behalf of the Minister. The Centre also is responsible for museums and exhibit programs, and acts as a repository for archaeological artifacts resulting from its internal research programs.

The Minister of Transport

Besides his broad responsibilities for canals, railways, marine and air transport, the Minister of Transport is also responsible for the Canada Shipping Act. Part X of the Act deals with wreck and salvage of marine craft, the cargo and personal property of passengers and crew.

Archaeological resources under federal jurisdiction

Archaeological sites located on federal lands or in federal waters fall under federal jurisdiction. Although federal Crown land comprises 39 percent of Canada's 9.97 million hectares of surface area, most of these lands are located in the Yukon and Northwest Territories. Less than 5 percent of federal lands are within the boundaries of the ten provinces and all but 330,000 ha fall under the responsibility of six departments.

- Under the Territorial Lands Act, the Department of Indian Affairs and Northern Development is responsible for all unalienated federal Crown land in the territories. Under the Indian Act, the management of Indian reserve lands is vested in the Department, although, in most cases, this responsibility has been devolved to bands. Legal title, however, remains with the federal Crown. Surrendered lands are managed either by bands or by those to whom interest has been temporarily or permanently transferred.

- The Department of the Environment is responsible for national parks and national historic parks and sites, former dominion, admiralty and ordnance lands, and small parcels related to wildlife areas, bird sanctuaries and weather stations.

- The Department of National Defence operates a nationwide series of military bases and installations.

- The Department of Agriculture manages community pastures, research stations and experimental farms.

. Most airports and harbors in Canada are federally owned and managed either directly by the Department of Transport or through Crown corporations reporting to the Minister of Transport.

. The Department of Public Works supplies office accommodations to the federal government.

Other departments provide land for facilities such as penitentiaries, fish hatcheries, research stations or health services. Some federal Crown corporations, such as the National Capital Commission, also hold federal Crown land to carry out their mandates.

Archaeological resources in federal waters may fall under federal jurisdiction if they are considered wreck as defined in the Canada Shipping Act.

Since archaeological sites are vulnerable during development activities, they may fall under federal jurisdiction through the application of the Federal Policy on Land Use and the Environmental Assessment and Review Process Guidelines. The former applies to all federal lands; the latter are binding on all federal departments and agencies except proprietary Crown corporations and federal regulatory agencies. Federal projects include those initiated by federal departments and agencies, those using federal funds and those involving federal Crown land. This definition thus includes non-federal proponents utilizing federal funds or property.

Archaeological artifacts, specimens and collections fall under federal jurisdiction when held by federal departments and agencies in fulfillment of their mandates. This includes the archaeological collections of the National Museums of Canada and the Department of the Environment. As well, they fall under federal controls on the export and import of archaeological artifacts under the Cultural Property Export and Import Act.

Provincial and territorial archaeological heritage protection

Since the major responsibilities for archaeological heritage protection and management are constitutionally within provincial jurisdiction, a review of the salient points of provincial and territorial activity is necessary to complete the national picture of how archaeological heritage is treated in Canada. Most provinces share many areas of common concern, even though provincial acts vary considerably from province to province.

All provinces address the need to protect archaeological heritage in legislation. Usually archaeological resources are included as a component of a more broadly conceived heritage conservation act. Most provinces have independent boards to advise the appropriate ministers on heritage issues and mechanisms to designate heritage resources, including archaeological ones, for purposes of commemoration or protection. As well, most provincial acts encourage public access to heritage through provisions enabling ministers to undertake programs in areas of conservation, research or public education.

Concern for control over archaeological resources is most commonly expressed through a permit system governing most types of archaeological activity. Although permit conditions vary, they all require submission of a report to the provincial authorities. Frequently the minister has the power to determine where the resulting collections will be housed as well as the power to acquire artifacts.

Controls over removal of artifacts from the province are included in some provincial acts as are conditions governing private ownership of archaeological artifacts and collections. Many provinces provide for archaeological impact to be assessed prior to development, stop work orders and mitigation, although roles and procedures vary greatly. Most, although not all, provincial heritage acts also include penalties for non-compliance.

The territorial councils exercise powers in spheres analogous to the constitutional powers of provincial governments. Thus, the territorial governments have both enacted measures covering archaeological resources on Commissioner's Lands (that is, lands under the control of the territorial governments). Even though the territorial governments do not have the same control over archaeological heritage within their boundaries as the provinces, their concerns mirror provincial ones.

Despite the differences in how each province and territory approaches these various heritage concerns, there does seem to be consensus over the major elements of a heritage conservation program capable of protecting archaeological heritage.

ARCHAEOLOGICAL HERITAGE PROTECTION: PRINCIPLES AND FRAMEWORK

International guidelines on archaeological heritage conservation

As a member of UNESCO, the Government of Canada has accepted the obligation to adhere to UNESCO's conventions and recommendations governing heritage conservation. In 1976, Canada ratified the 1972 UNESCO Convention on "Protection of the World's Cultural and Natural Heritage." Then in 1978, Canada formally acceeded to the 1970 UNESCO Convention on the "Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property" after enacting, in 1977, the Cultural Property Export and Import Act. That Canada has put in place mechanisms to implement these UNESCO conventions demonstrates the federal government's commitment to international principles of heritage conservation.

UNESCO principles constitute the basic requirements for archaeological heritage protection and resource management. They have been most clearly articulated in the UNESCO recommendations of 1956 on "International Principles Applicable to Archaeological Excavations" and 1968 on "Preservation of Cultural Property Endangered by Public and Private Works." Adapted to the Canadian jurisdictional context, UNESCO principles would be expressed as outlined in this chapter.

The principle of archaeological heritage protection

The principle of protecting Canada's archaeological heritage is the cornerstone for all archaeological resource management functions. Archaeological heritage protection means preventing the loss of the tangible and intangible components of Canada's archaeological heritage so that the inheritance of future generations is not significantly diminished.

The principle of archaeological heritage protection subsumes three interlocking concepts.

- Policy for the protection of archaeological heritage should pertain to all archaeological resources within federal jurisdiction that would meet certain criteria (see "A definition of archaeological heritage").

- Archaeological heritage protection can best be achieved by managing archaeological resources.

- Archaeological resource management consists of a process to determine whether any particular archaeological resource should be protected, a structure of alternative measures -- including no action -- to achieve the desired level of protection, and programs to encourage public appreciation of our archaeological heritage.

Objectives

To translate into action the principle of archaeological heritage protection in the federal jurisdiction, it would be necessary to achieve the following objectives:

- to protect and preserve Canada's archaeological heritage for the benefit of Canadians now and in the future;

- to promote public access to and awareness of Canada's archaeological heritage;

- to manage Canada's archaeological resources;

. to complement provincial and territorial policies and programs and to provide for the needs of interest groups and the general public; and

. to entrench archaeological heritage protection as a long-term priority of the federal government.

A framework for archaeological resource management

The following archaeological resource management framework is a model to show how the objectives could be accomplished.

Designation is a means to confer special status on an archaeological resource on the basis of its importance. The intention is to provide designated archaeological resources with special types of treatment in terms of protection, patriation, investigation or interpretation and to specify how this will occur.

An archaeological resource may be deemed important for a variety of reasons, such as uniqueness, representativeness, historical or scientific significance. Designation decisions may result from the application of agreed upon criteria to evaluate a resource or on the collective judgement of knowledgeable advisors, frequently members of an independent board.

A comprehensive **register** of archaeological resources, whether designated or not, should be maintained. Using provenience as the organizing principle, a site register system is the primary building block for developing cumulative databases which facilitate the impact assessment and review process and provide a framework for resource management and research strategies. To be useful, a site register system must be comprehensive, up-to-date, secure from inappropriate use by vandals and looters, and its limitations documented.

While the site register system can capture data generated from a range of research, assessment and mitigation projects, resource management implies long-term planning to meet future needs. This objective can only be achieved if existing knowledge of the resource base is adequate for it to be used as a basis for reliable predictions of the numbers and types of potential resources in specific geographic areas. A systematic program of **archaeological resource inventories** may be required to enhance the usefulness of the site register as a planning and resource management tool.

Issuing **permits** to archaeologists to authorize archaeological exploration and excavation is one mechanism to identify what kind of archaeological work can be carried out, by whom (with reference to qualifications) and according to what investigation standards and reporting procedures. Permits may also specify repositories for collections. So that permits can serve an adequate control function, criteria are needed for determining conditions under which a permit will not be issued.

The requirement for a **finders' declaration** goes beyond the reporting requirements of an archaeologist's permit to cover fortuitous discoveries of sites or artifacts made by developers, property owners and users.

Archaeological heritage management depends upon the existence of a structure of **policy** along with means of enforcement. Specifically, the need exists to monitor activities having an impact on archaeological resources, to investigate instances of both intentional and unintentional destructive activity, and to provide penalties for infringements of legislation or regulations.

In addition to asserting some form of Crown **ownership** of archaeological resources, archaeological heritage management policies usually specify the conditions under which private ownership of archaeological resources, especially artifacts and collections, is permitted and clarify the legal status of surface artifacts, the archaeological subsoil and archaeologically significant wreck.

Because archaeological sites and features are located on or under the surface of land, they are susceptible to destruction by land use or by development projects. Therefore, the inclusion of archaeological resources in **impact assessment and review** processes is a basic component of managing archaeological resources.

The sequel to the impact assessment process is **mitigation,** which includes actions ranging from design changes for the avoidance of potential impacts to actual salvage archaeology. Depending on the nature and extent of the project, the process may also include certain forms of field **monitoring**.

Another type of monitoring and mitigation is required to identify and offset the damage to archaeological sites caused by natural forces such as erosion or siltation.

Repositories perform the museological functions of accessioning, control, conservation and curation for collections of archaeological assemblages and records, and are responsible for maintaining the essential link between the artifact or specimen and its provenience.

Because it is not within the jurisdiction of one province to uphold the laws of another province, there may be a requirement to **control interprovincial traffic** in archaeological artifacts.

Another function of archaeological heritage management is to **control export and import** of archaeological artifacts to prevent illicit international trade in cultural property.

Public access to Canada's archaeological heritage includes both public programming and researcher services. While the latter are requested by relatively few Canadians, public programming reaches Canadians in many different walks of life. Encompassing exhibitions, publishing, site commemoration, park development and public affairs, public programming must be soundly based on **research** and periodically revised to keep pace with new knowledge.

There are two other essential requirements to ensure public access: protection of the archaeological resources so that they will be available now and in the future as the basis for public programming and research, and publication of scientific reports and popular books and articles to ensure the preservation of the information derived from our archaeological heritage.

The final component of the archaeological resource management framework is an **administrative body**. This provides the means to implement components of the framework and ensures that someone is accountable for how it is done.

CURRENT FEDERAL ARCHAEOLOGICAL HERITAGE MANAGEMENT

Using the framework developed in the preceding chapter, this chapter outlines how archaeological heritage under the jurisdiction of the federal government is now protected and managed.

Protection

The principle of protecting archaeological heritage applies to some of the archaeological resources under federal jurisdiction.

- Archaeological resources in national parks and national historic parks are protected by the Canadian Parks Service under the National Parks Act and associated regulations; national historic sites are operated and protected under the provisions of the Historic Sites and Monuments Act.

- The Canadian Parks Service has also occasionally exercised its power under the Historic Sites and Monuments Act to enter into agreements with others for the protection of archaeological sites which have been recognized as nationally significant by the Historic Sites and Monuments Board of Canada.

- The Indian Act controls the transfer of title to Indian grave houses, carved grave poles, totem poles, carved house posts, pictographs and petroglyphs situated on reserves, and prohibits their destruction or vandalism.

- Land Use Regulations pursuant to the Territorial Lands Act prohibit land use operations within 30 m of a known or suspected archaeological site without a permit and provide for the authorities to be notified if archaeological resources are accidentally discovered during land development.

- Following the 1984 recommendations of the Task Force on Northern Conservation, the Department of Indian Affairs and Northern Development is committed to working with the territorial governments to determine what should be the long-term heritage responsibilities of the federal and territorial governments.

- The Federal Policy on Land Use and its associated guidelines state that existing instruments (the National Parks Act, the Historic Sites and Monuments Act, the Territorial Lands Act) will be used to identify and, as appropriate, protect through designation or acquisition, lands of particular value because of their heritage resources.

- The Treasury Board Administrative Policy Manual directs federal departments to consider wider social, economic and environmental objectives in planning their acquisition, use and disposal of land. This is part of the Federal Land Management principle that applies to all federal lands except Indian lands, national parks and historic sites, and territorial lands as defined in the Territorial Lands Act. Associated guidelines include archaeological values within the list of social factors to be taken into account.

- The National Museums Act makes provision for the curation and conservation of collections as do the National Parks Act and the Historic Sites and Monuments Act.

- Archaeological artifacts cannot be exported from Canada without a permit under the provisions of the Cultural Property Export and Import Act.

Discussion

This brief outline highlights how the principle of archaeological heritage protection applies to archaeological resources under federal jurisdiction. It shows that not all resources are managed under the same legislation and policy, and that some resources receive little or no protection.

- Because the Canada Shipping Act accords equal treatment to all wreck, historic shipwrecks in Canadian waters are not protected for their heritage value. The Act simply provides that salvors must turn recovered wreck over to a local Receiver of Wreck who has one year to determine ownership.

- Federal Environmental Assessment and Review Process Guidelines do not require that archaeological resources be considered when assessing the potential impact of federal projects nor are they binding on all Crown corporations.

- Some applications of the principle of archaeological heritage protection are restricted to certain monuments and sites. The Canadian Parks Service can protect only those archaeological resources that are within its parks system or that are of national significance. Provisions of the Indian Act apply only to specific resources on reserve lands.

- When most federal departments and agencies deal with archaeological resources, they have few procedures and resource management options to guide their decision making. Although the Federal Policy on Land Use and the Federal Land Management principle recognize the importance of heritage resources, their guidelines are quite vague as to how these policies will be achieved. As well, the Federal Land Management principle is restricted in its application.

For the federal government to protect archaeological heritage, the first step would be to treat the archaeological resources under its jurisdiction in a consistent framework of policies and procedures.

Designation

The Historic Sites and Monuments Board of Canada has included archaeological sites and features in its recommendations to the Minister of the Environment for the commemoration of historic

places of national significance. The Minister of the Environment is not bound to accept board recommendations or to act upon them. The Canadian Parks Service has commemorated nationally significant archaeological sites as national historic parks or sites as well as by plaques. As part of the process of reviewing an application for an export permit, the Canadian Cultural Property Export Review Board can designate an archaeological artifact or collection.

Discussion

Both the Historic Sites and Monuments Board of Canada and the Canadian Cultural Property Export Review Board are independent bodies of experts providing advice on the national significance of heritage resources. The Federal Heritage Buildings Review Office, responsible for the preservation of heritage buildings owned by the federal government, relies primarily on government experts to classify buildings into one of three classes -- classified, recognized and other -- each with an applicable resource management structure.

However designation is undertaken, there will be a need for determining the relative importance of individual archaeological resources, both sites and artifacts, so that an appropriate level of protection and suitable resource management procedures could be invoked. Achieving this objective would also require keeping track of designated resources to ensure that the body of protected resources meets such basic criteria as balance, representativeness and significance and to monitor the continuing quality and integrity of the resource.

Archaeological resource registers

Using a nationally recognized system for identifying the provenience of individual archaeological sites (known as the Borden system), the Archaeological Survey of Canada maintains a complete inventory of known archaeological sites in both territories. Through the computer facilities of the Canadian Heritage

Information Network, the site data is cross-referenced to information on the collections and to the reports and other documentation maintained by the Archaeological Survey of Canada. At present, the provinces maintain inventories of sites within their boundaries, including those on federal lands.

Using its own provenience system, the Canadian Parks Service also maintains a centralized register of the known archaeological resources in national parks and national historic parks and sites. Site data is cross-referenced to the collections and their records through the provenience system.

Since Canadian Parks Service sites are also assigned Borden provenience numbers, the federal data banks could be cross-referenced. Information on national significance (as declared by the Minister of the Environment under the Historic Sites and Monuments Act) of archaeological sites in these registers is maintained separately by the Historic Sites and Monuments Board of Canada secretariat.

The Department of Communications maintains records on the artifacts that are designated by the Canadian Cultural Property Export Review Board (although any financial details are confidential).

Discussion

The Canadian Parks Service and the Archaeological Survey of Canada site registers already contain most of the information required for managing known archaeological resources. Since each institution will have to maintain a register for its own needs, these systems could form the basis for managing federal archaeological resources.

If archaeological resources are to be designated for resource management purposes, this information should be integrated with existing site registers. As well, information on designations under the Historic Sites and Monuments Act and the Cultural Property Export and Import Act could be included in the registers.

It may be necessary to examine the impact of the Access to Information Act so that information from site registers obtained under the Act does not become a guide to looters. On the other hand, information must be readily available to those with a legitimate interest in it.

Inventory

Of the total area of land under federal jurisdiction, only a small percentage has been surveyed for archaeological resources. There are, for example, 6,000 archaeological sites on record for the Northwest Territories out of an estimated 100,000. The proportion of known to unknown resources may be similar for the rest of Canada; in the prairie provinces the number of known sites has risen from approximately 10,000 to 40,000 since the advent of environmental and heritage legislation in the 1970s.

The federal government now conducts systematic archaeological resource inventories on a departmental or project basis.

- The Canadian Parks Service conducts inventories in national parks and in national historic parks and sites to meet needs of park management and resource management planning processes and to identify potential underwater or land sites suitable for commemoration.

- The Archaeological Survey of Canada, the Prince of Wales Northern Heritage Centre and, to a lesser extent, the Yukon Heritage Branch conduct surveys, primarily in the territories, in support of their collection, research and presentation mandates. On occasion these organizations will also take on survey projects at the behest of public or private sector developers. Strictly speaking, however, such projects strain the scope of their mandates.

- Additionally, through such mechanisms as scholarships and research grants from the Social Sciences and Humanities Research Council or travel assistance provided by the Polar

Continental Shelf Project of the Department of Energy, Mines and Resources, the federal government assists in funding academic archaeological research (survey and excavation) projects in federal jurisdiction.

The Canadian Heritage Information Network has information on archaeological collections originating from federal lands and waters that are curated in institutions which use its services.

Discussion

Because of environmental conditions and the pace of development, lack of information is a serious problem in the territories. In southern Canada it is difficult to assess the extent of archaeological resources that might be under federal jurisdiction because there is no central register of archaeological sites on federal lands. The other gap in the information base appears to relate to artifacts not housed in federal repositories.

An active long-range planning and inventory program is one way to achieve broad archaeological resource management goals, but the cost is high. Not as effective for research or planning purposes, conducting archaeological resource inventory on the basis of need is less costly.

The locational information on known sites found in site registers can be difficult to evaluate. Not only is its quality dependent on the knowledge and skill of the researcher but, more importantly, it can be difficult to tell whether a lack of sites in a given area is due to a lack of survey or an absence of sites. Active evaluation of the inventory data and good information management are requisites of effective archaeological resource management.

Permits for archaeological exploration and excavation

In some instances archaeologists working on federal lands or in federal waters must apply for a permit.

- Under the National Parks Act, the Canadian Parks Service may issue collections permits to archaeologists working in national parks and national historic parks. The Canadian Parks Service has no mechanism for issuing permits for archaeological research in national historic sites.

- The Archaeological Sites Regulations under the Yukon Act and the Northwest Territories Act govern the issuing of permits to archaeologists conducting research on territorial lands under the control of the Department of Indian Affairs and Northern Development. Permit applications are reviewed by an Interdepartmental Committee on Archaeology, which has representatives from the Yukon Heritage Branch, the Prince of Wales Northern Heritage Centre, the Archaeological Survey of Canada, the Canadian Parks Service, and the Canadian Conservation Institute.

- Some Indian band councils require archaeologists to apply for permits to conduct research on their reserves.

While archaeological permits issued under federal authority specify similar standards of research, reporting and public access, requirements differ slightly from one jurisdiction to another. No central list of permits issued under federal jurisdiction is maintained.

Discussion

Permits for archaeological field work can control access to federal lands, the disposition of collections and reporting procedures. Although it is unlikely that the question of professional standards will be fully resolved until the archaeological

community as a whole can agree on what they should be, there should be criteria for determining conditions under which a permit should not be issued. This is lacking in the territorial Archaeological Sites Regulations as they are now written.

If the basic conditions of a federal archaeological permit were to be standardized and a central register of field permits established, then there would be no compelling argument for a single permitting authority. Neither is there any reason why individual departments could not add specific conditions to meet their own needs.

Finder's declaration

Besides the explicit requirement to declare finds in the archaeological permits now issued under federal authority, there are other occasions on which it is mandatory to declare accidental finds of sites or artifacts.

- The Canadian Parks Service requires that any fortuitous discovery of archaeological artifacts or features in its parks and sites be reported immediately to the regional archaeologist.

- The Territorial Land Use Regulations require that permittees suspend their land use operation and inform the engineer or an inspector when a suspected archaeological site or burial ground is found.

- Part X of the Canada Shipping Act requires persons taking possession of wreck in Canadian waters to deliver the wreck to the receiver as soon as possible. Since this applies to all wreck, using this declaration for archaeological finds goes beyond the intent of the Act.

Discussion

The declaration of finds of archaeological heritage from all lands and waters under federal jurisdiction would require an administrative mechanism. Circumstances where there would be a duty of disclosure would have to be defined and possibly a system of penalties or rewards established.

Regulation and enforcement

The Canadian Parks Service regulates archaeological activity in national parks and national historic parks and the territorial governments administer the Archaeological Sites Regulations. Additionally, the Territorial Land Use Regulations apply to archaeological activity in the territories and some Indian band councils regulate archaeological activity on their reserves. Archaeological activity in other areas of federal jurisdiction is not now regulated.

Ownership

The federal government has not asserted any comprehensive claim to ownership of the archaeological resources under its jurisdiction. In the absence of legislation, the Common Law is the basis for determining questions of ownership. Although under Common Law questions of ownership are extremely complex and must be decided on the merits of the individual case, the Common Law presumption of ownership in favour of the landowner where objects are found under or attached to the land would suggest that the federal government could claim ownership of archaeological resources found under or attached to federal Crown lands.

The Common Law of finders also would apply to artifacts recovered from the surface of federal Crown land. While again cases must be decided on their merits, this frequently works out as "finders, keepers." The effect of this is that the ownership of archaeological artifacts lying on the surface of the ground, as is the case in many regions of Arctic Canada, is not automatically vested in the Crown.

The following outlines the current status of ownership of archaeological resources from the federal perspective.

- The Cultural Property Export and Import Act recognizes that there can be either private or public ownership of movable cultural property, including archaeological artifacts.

- The Canadian Parks Service asserts Crown ownership of archaeological resources in national parks and national historic parks and sites on the basis of its ownership of parklands and their subsurface rights.

- The National Museums Act confers on the National Museums of Canada the right to collect, classify, preserve and display objects and the right to dispose of objects in its collections.

- The Canada Shipping Act is concerned with determining ownership and disposing of present day wreck.

- The First Ministers' Conferences on Aboriginal Rights and the comprehensive land claims process may affect ownership of some archaeological resources now under federal jurisdiction. The issue of ownership, however, was not settled when the federal government and the Tungavik Federation of Nunavut initialed an Agreement-In-Principle on the archaeological provisions of a land claims agreement.

Discussion

The need to settle questions of ownership of archaeological resources in federal jurisdiction is particularly pressing in the territories because in many Arctic regions sites are exposed and artifacts lie on the surface of the land.

The assertion of Crown ownership of archaeological resources would be a powerful mechanism for their protection. Since the Common Law determination of finders does not recognize any overriding public interest in archaeological resources, and since the Canada Shipping Act is not designed to deal with questions of ownership and disposition of archaeological wreck, the federal government could not now assert ownership over archaeological resources. The federal government could explore the possibility of reserving to the Crown subsoil property interests in archaeological artifacts and features so as to be able to assert ownership of archaeological heritage now and when federal Crown lands pass into other hands. Ownership and disposition of archaeological wreck could also be clarified.

Impact assessment and review

The federal Environmental Assessment and Review Process Guidelines state that proponents, whether departments or private-sector developers within federal jurisdiction, should identify, assess, and avoid or mitigate the adverse impacts of their projects. The guidelines are binding on federal departments and all but proprietary Crown corporations. The first two stages of the process are self-administered; Environmental Assessment Panels conduct public reviews for projects with major environmental implications.

- Federal Policy on Land Use and the Federal Land Management principle, with their associated guidelines, require that heritage values be taken into account when land use decisions are considered.

- Environmental Assessment Panels have sometimes included archaeological resources in their recommendations. This has resulted in decisions such as those to establish the archaeology salvage project under the Northern Oil and Gas Action Program and to salvage the Vermillion Lakes archaeological sites in Banff.

. The Canadian Parks Service includes consideration of archaeological heritage in decisions on whether to proceed with, modify or cancel a proposed development project.

While the Archaeological Survey of Canada, the Prince of Wales Northern Heritage Centre and the Yukon Heritage Branch assist proponents in reviewing federal projects on an ad hoc basis, this service is peripheral to their main activities.

Discussion

While archaeological resources are not forgotten when the federal government assesses the impact of its development proposals, these instruments -- Federal Policy on Land Use, the Federal Land Management principle and the Environmental Assessment and Review Process Guidelines -- all have wider objectives than managing archaeological heritage. They therefore give little guidance on how to identify the presence of archaeological resources or how to respond if it is determined that archaeological resources will be affected.

It is difficult to determine whether archaeological resources are receiving an appropriate level of attention or whether affected resources are appropriately treated. It is as wasteful to spend too much salvaging relatively insignificant resources as it is to squander our archaeological heritage by not properly assessing and responding to the impacts of land use and development.

Finally, although federal proponents, landholders and developers are all invited to adhere to the intent of these policies and guidelines, they do not apply equally in all areas of federal jurisdiction.

Mitigation and monitoring

The federal government routinely provides the expertise and resources to salvage archaeological sites threatened by development. Parks conducts mitigation projects within national parks and national historic parks and sites. On other federal lands, the Archaeological Survey of Canada, the Prince of Wales Northern Heritage Centre and the Yukon Heritage Branch oversee or conduct some archaeological salvage projects for other federal and territorial departments or private-sector developers working on federal lands.

In the latter case, these organizations often lack the specific mandate and the human and financial resources to meet all the needs which arise, even considering that usually it is the developer who pays for the work. Developers in areas of federal jurisdiction need access to archaeological services from sources that are able to respond promptly and sensitively.

Repositories

The federal government currently operates repositories to house the federal collections of archaeological artifacts, specimens and records.

- The Canadian Parks Service acts as the repository for archaeological collections from national parks and national historic parks and sites. These collections are housed in Ottawa, in regional offices (Halifax, Quebec City, Cornwall, Winnipeg and Calgary) and, occasionally, in parks such as Louisbourg.

- The Canadian Museum of Civilization acts as the repository for the archaeological collections generated by its research activities and by the activities of other archaeologists working in areas under federal jurisdiction. Its main archaeological collection consists of the assemblages of prehistoric artifacts and specimens held by the Archaeological Survey of Canada.

. In the Northwest Territories, the Prince of Wales Northern Heritage Centre acts as the repository for artifacts and specimens collected as a result of its research activities. The Archaeological Survey of Canada is the repository for other archaeological collections from the Northwest Territories and for Yukon collections.

. While recognizing the need to catalogue and register archaeological collections, the precedent setting Agreement-in-Principle with the Tungavik Federation of Nunavut states that it is not essential that they remain in an Ottawa repository. The philosophy behind this agreement is echoed by other native groups.

Discussion

In practice the federal government has designated federal repositories to curate its collections. If it were to formalize this arrangement by creating a category of designated federal repositories, it would provide a means for future devolution of collections, and ensure proper standards and procedures for the curation of federal archaeological collections.

Control of interprovincial traffic in artifacts

Since under Canada's constitution interprovincial commerce is a federal responsibility, provinces have no remedy when artifacts are moved to another province for purposes which would be illegal in the province of origin. There is currently no federal legislation to prevent or control interprovincial traffic in artifacts.

The federal government could explore the possibility of federal action to plug this loophole in provincial ability to protect archaeological heritage which arises from the lack of extra-territoriality of provincial laws.

Control of export and import of artifacts

When the Cultural Property Export and Import Act was enacted in 1977, it allowed Canada to ratify the UNESCO Convention on the "Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property." The Canadian Cultural Property Export Control List details the categories of cultural property covered by the Act, including archaeological artifacts. The Act also provides tax incentives for the donation of nationally significant cultural property to designated institutions and provides for grants and loans to these institutions to purchase objects. Since 1977, the 65 applications to export archaeological materials have resulted in the following:

. 59 temporary permits for research or exhibition;

. 3 permits for export after temporary import;

. 2 objects permanently exported;

. 1 permanent export refusal.

As well, one cultural property tax certificate covering archaeological material has been issued.

Discussion

The Canadian Archaeological Association argues that the Cultural Property Export and Import Act, by allowing for the purchase of archaeological artifacts, has the effect of encouraging a market for objects that should rightfully be regarded as a national patrimony exempt from commercial trade.

A number of factors must be considered to establish the federal government's position.

. There are artifacts that legitimately entered private ownership prior to the passage of provincial heritage legislation or any actions that may result from this federal initiative.

. With the exception of archaeological materials originating from federal lands and waters, property rights are constitutionally a provincial responsibility.

. It is generally accepted within Canada that there should be compensation paid when private property is expropriated.

. The actual number of permits issued suggests that the impact of the Act in creating a market for archaeological artifacts is minimal.

Given the difficulty of asserting Crown ownership of all Canadian archaeological materials under these circumstances, and taking into account the possibility of enhancing the protection and management of Canada's archaeological heritage (for example, designation, assertion of ownership of artifacts recovered from federal jurisdiction, control of interprovincial traffic in artifacts), the federal government should continue its support of the mechanisms recommended by UNESCO for control of international trade in artifacts. Revision of the Cultural Property Export and Import Act would not materially contribute to the protection of archaeological heritage in Canada.

Research and public access

The federal government actively conducts research and provides public programming and other forms of access to Canada's archaeological heritage.

. The Canadian Museum of Civilization and the Canadian Parks Service both employ archaeologists whose research provides a sound basis for their public programming activities. As well, both organizations give researchers access to their collections.

- The exhibits of the Canadian Museum of Civilization present and interpret Canada's archaeological heritage to the public.

- National historic parks and sites commemorate aspects of Canada's archaeological heritage for public appreciation, understanding and enjoyment and archaeological resources located in national parks form part of the interpretive programs of the Canadian Parks Service.

- The publishing programs of the Canadian Parks Service and the Canadian Museum of Civilization include books on Canada's archaeological heritage. As well, the Canadian Parks Service deposits copies of its internal research reports at the Public Archives of Canada and in provincial archives to promote access to this information.

Discussion

The Canadian Parks Service and the Canadian Museum of Civilization both have strong research and public programming mandates to inform Canadians of Canada's archaeological heritage. Continuing the publication of books, monographs and scientific reports to preserve and promulgate information on Canada's archaeological heritage helps provide wide public access to heritage resources that are located in Ottawa museums or at historic sites all across the country.

Administration

Protecting and managing archaeological heritage under federal jurisdiction presumes that there will be, as there are now, organizations to carry out the work.

PROBLEM AREAS AND TYPES OF SOLUTIONS

Weaknesses in the current system

The review in the previous chapter of how the federal government looks after the archaeological heritage under its jurisdiction reveals a number of problems arising from the present approach.

- The full extent and nature of archaeological resources under federal jurisdiction is unknown. This is true of archaeological resources in the territories as well as of federal lands within the provinces.

- There is inconsistent implementation of impact assessments among government entities. Assessment criteria are not prescribed and the processes are not perceived to be effective.

- Some resources are more threatened than others. The most endangered resources are historic wreck and surface artifacts on Crown land, particularly in some Arctic regions.

- There are inconsistencies with respect to when archaeologists have to apply for permits. They are only required for work on some federal Crown lands.

- Provincial measures to protect archaeological heritage are frustrated by lack of a remedy when an artifact has crossed the provincial boundaries.

If these shortcomings are to be addressed, then other problems outlined in the previous chapter would also have to be solved. These include the degree of discrimination in the designation process, the need for a variety of effective resource

management options, improvements to existing resource registers, long-range planning to identify and rectify key information gaps, authority to protect the resources, creation of federal repositories, and continuation of public access and education.

Potential for solution

One way to evaluate the relative significance of these shortcomings is to examine the instruments available to solve the different types of problems.

If the federal government adopts as **policy** the principle that the archaeological heritage under its jurisdiction is an important national resource worthy of protection and management, then there would be an umbrella under which to subsume legal or administrative reform to fill gaps in existing procedures and programs.

Such a policy would provide coherent direction to all federal departments and agencies involved with archaeological heritage, whether as landholders or developers, as administrators of policies and programs which impinge on archaeological resources or as managers accountable for aspects of archaeological heritage.

There is also a need to assess the means available to the federal government to manage the heritage resources under its jurisdiction and to administer this responsibility. This could include provisions for wreck of archaeological significance, designation, archaeologists' permits, finders' declarations, impact assessment, resource registers, and repositories.

If managing its archaeological heritage becomes federal policy, some shortcomings could be addressed within **existing mandates**. Impact assessment processes could be enhanced to ensure consideration of archaeological resources and procedures developed to clarify how this would be accomplished. Existing

inventories of archaeological resources could be improved through better information evaluation and management. The site registers maintained by the Canadian Parks Service and the Archaeological Survey of Canada could carry designation information. They could also provide a basis for developing registers of designated artifacts.

Enforcement of heritage protection is as much a matter of developing a public will to respect heritage resources as it is of law, regulation and punishment for infractions. Successful protection of archaeological heritage would harness the good will of the archaeological, heritage and native communities to assist the federal government in achieving its goals.

The exhibits and interpretive programs of the Canadian Museum of Civilization, the Canadian Parks Service and the territorial governments are an essential means of providing public access to Canada's rich and varied archaeological heritage. With their wide exposure to the public at large, these organizations will continue to play a key role in the federal government's approach to archaeological heritage.

If all the components of an archaeological resource management framework were to be implemented, then some **organizational structure** would be required. At present, existing departments and agencies have neither the mandate nor the human and financial resources to implement all aspects of the framework.

Variations of two basic approaches could be considered. Centralized approaches would include options such as enhancing existing mandates, giving new powers to one of the existing organizations, or establishing a new organization to carry out federal responsibilities toward archaeological heritage. Under a decentralized approach, certain responsibilities could be maintained in existing organizations while other responsibilities could be administered by provincial and territorial governments or by native organizations under an appropriate negotiated agreement. Aspects of both approaches could, of course, be melded to meet specific needs, such as in the territories.

Factors affecting implementation

There are a number of factors that affect how the federal government could improve the protection and management of archaeological heritage under its jurisdiction.

Provincial governments have all enacted measures to protect and manage their archaeological resources. While there are similarities among their approaches, each province has its own legislation, policy and programs to achieve its goals. The federal approach should complement provincial initiatives and maximize benefits from co-ordination and co-operation.

The political and administrative relationships between the federal and territorial governments are in flux as the territorial governments assume more responsibility for governing themselves. The federal approach to archaeological heritage should protect the resources with mechanisms that could, at the appropriate time, be turned over to or shared with the territorial governments. This would require co-operation on the design of the mechanisms and on the process of devolution so that needs and timetables of governments of the Yukon and the Northwest Territories could be accommodated.

Native concerns about archaeological heritage are being raised in contexts that range from constitutional reform and land claims negotiations to seminars at the annual meetings of the Canadian Archaeological Association. Federal protection of Canada's archaeological heritage cannot succeed if it does not take into account native concerns and provide mechanisms for meaningful and continuing consultation with native groups about management of a resource that is important to their cultural identity.

Issues such as this are evaluated in the context of the priorities of the federal government. These emphasize deregulation, cost-recovery, private sector involvement, privatization, downsizing of the federal government, and deficit reduction. All these factors will have a bearing on how the federal government might protect and manage its archaeological heritage.

Implementing archaeological resource management measures in addition to what the federal government is already doing would have additional cost. Even under a developer pay policy, the federal government would have to pay for archaeological impact assessment and mitigation for its own projects. As well, the federal government would have to pay for any additional co-ordination and control of archaeological activity, curation of collections, or the administration of any new or enhanced measures. Any costs would have to be carefully assessed in light of the benefits to be achieved and in light of the Government's restraint program.

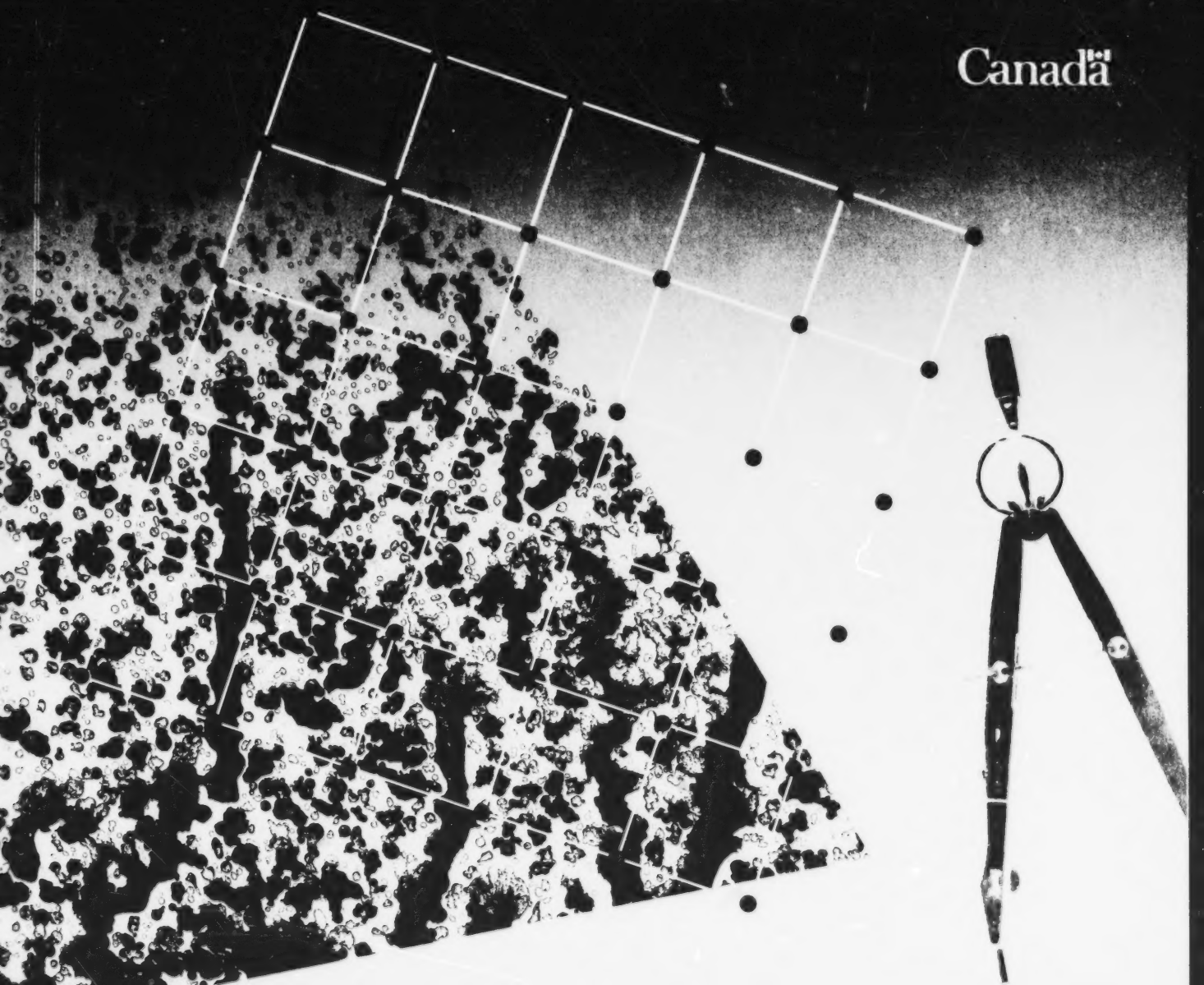
Gouvernement du Canada
Government of Canada

Le patrimoine archéologique de compétence fédérale

Protection et gestion

un document de travail

Canada



LE PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE PROTECTION ET GESTION DOCUMENT DE TRAVAIL

avril 1988

Publié par
le ministère des Communications

avec la collaboration

du ministère de l'Environnement
du ministère des Affaires indiennes et du Nord
du ministère des Transports
et du Musée canadien des civilisations

TABLE DES MATIÈRES

QUELQUES MOTS DE L'HONORABLE FLORA MACDONALD, MINISTRE DES COMMUNICATIONS 5

PARTIE 1 LA CONSULTATION

LE PROCESSUS DE CONSULTATION 9

LES QUESTIONS À L'INTENTION DU PUBLIC 10
L'importance du patrimoine archéologique 10
L'ampleur des préoccupations 10
Les niveaux de protection 11
Le mode de désignation 12
Les critères régissant la délivrance des permis d'archéologie 12
L'équilibre entre la coercition et la persuasion 13
Les évaluations environnementales 14
Les ossements humains 15
La propriété ou l'accès 15
L'importance relative des divers groupes d'intérêt 16
L'établissement des priorités 16

COMMENT PRENDRE PART À LA CONSULTATION 18

PARTIE 2 LES RENSEIGNEMENTS DE FOND

L'IMPORTANCE DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE 21
L'archéologie comme élément de notre patrimoine 21
L'importance du patrimoine archéologique 24
L'archéologie, une question d'intérêt public 25

CONTEXTE DANS LEQUEL A ÉTÉ CONÇU CE DOCUMENT 28
Le point de vue fédéral 28
Les démarches préalables 29
Une définition du patrimoine archéologique 30

LA COMPÉTENCE 35
Les facteurs d'ordre constitutionnel 35
Le mandat du gouvernement fédéral 36
Les ressources archéologiques de compétence fédérale 39
La protection du patrimoine archéologique dans les provinces et les territoires 41

LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE : PRINCIPES ET CADRE 43
Les directives internationales sur la conservation du patrimoine archéologique 43
Le principe de protection du patrimoine archéologique 43
Les objectifs 44
Le cadre de gestion des ressources archéologiques 45

LA GESTION ACTUELLE DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 49
La protection 49
La désignation 52
Les relevés des ressources archéologiques 53
L'inventaire 54
Les permis de fouilles et de reconnaissances archéologiques 56
La déclaration des auteurs de découverte 58
Les règlements et leur application 59
La propriété 59
L'examen des évaluations environnementales 61
L'atténuation et la surveillance 62
Les dépositaires 63
Le contrôle de la circulation des artéfacts au Canada 64
Le contrôle de l'exportation et de l'importation des artéfacts 64
La recherche et l'accès du public 66
L'administration 67

LES PROBLÈMES ET LES TYPES DE SOLUTIONS 68
Les faiblesses du système actuel 68
Les solutions à envisager 69
Les facteurs influant sur la mise en oeuvre 70

**QUELQUES MOTS DE L'HONORABLE FLORA MACDONALD,
MINISTRE DES COMMUNICATIONS**

Notre patrimoine archéologique constitue un atout national important et un témoignage concret sur les peuples qui ont vécu au Canada au cours des 12 000 dernières années. Qu'il s'agisse des vestiges d'un camp de chasseurs sur les rives d'un ancien lac glaciaire ou des ruines de la forteresse française de Louisbourg, un site archéologique contient des renseignements sur les êtres qui y ont vécu, sur leur nourriture, leur habitat, leur habillement, leur outillage et leur environnement.

J'estime que ce patrimoine vaut la peine d'être préservé, tant pour aujourd'hui que demain. La plupart des Canadiens ont amplement manifesté leur soutien aux politiques et aux programmes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux ayant pour but la préservation de notre patrimoine archéologique, aussi varié que passionnant.

En collaboration avec mes collègues les ministres de l'Environnement, des Affaires indiennes et du Nord ainsi que des Transports, nous avons élaboré le présent document. Il est destiné à établir la base d'un dialogue constructif parmi les Canadiens sur les questions de protection et de gestion de notre patrimoine archéologique.

Nos ressources archéologiques sont fragiles. Aussi, leur protection et leur gestion constituent-elles un véritable défi. C'est pourquoi je formule le voeu que ce document de travail stimule une réflexion exhaustive à tous les niveaux. De cette façon, nous pourrons identifier les problèmes qui se posent à nous et trouver les solutions créatrices et innovatrices qui nous permettront de les résoudre.

Ce projet reflète l'importance accordée par le gouvernement canadien à la révision des politiques et des programmes en vigueur, afin qu'ils répondent mieux aux nouvelles exigences et pour que ses services soient rationalisés. Il faut que le gouvernement gère judicieusement, non seulement le patrimoine archéologique du Canada, mais aussi les ressources humaines et financières dont il dispose pour ce faire.

C'est pourquoi j'aimerais connaître votre avis en ce qui a trait au patrimoine archéologique, afin que le gouvernement puisse définir ses orientations pour l'avenir.

Flora MacDonald.

Flora MacDonald
Ministre des Communications

PARTIE 1

LA CONSULTATION

Le processus de consultation

La publication de ce document de travail marque le début de la deuxième étape d'un processus de consultation auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des groupes et des particuliers s'intéressant à la protection du patrimoine archéologique et à la gestion des ressources qui s'y rapportent. La première étape, en 1985, a consisté à déterminer si le niveau des préoccupations concernant le patrimoine archéologique justifiait l'intervention du gouvernement fédéral.

Depuis, la première série de consultations a confirmé que le patrimoine archéologique constituait, de fait, une question qu'il fallait approfondir. Cette seconde série de consultations vise à obtenir des opinions quant à la façon dont le gouvernement fédéral pourrait aborder les aspects spécifiques de la protection du patrimoine archéologique et de la gestion des ressources qui s'y rapportent. Étant donné la complexité de la question et le caractère délicat de certains sujets, le gouvernement fédéral ne saurait élaborer de solutions sans effectuer cette démarche.

Les consultations se tiendront après la publication de ce document de travail. Un rapport résumant les opinions des ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des groupes d'intérêt et des particuliers concernés sera distribué à tous les intervenants.

On demandera aux groupes et aux particuliers qui ont exprimé leur intérêt de soumettre leurs points de vue par écrit. On pourrait aussi organiser une série de colloques régionaux dans le cadre desquels, on l'espère, les divers groupes d'intérêt pourraient ensemble tenter de résoudre leurs différends éventuels. Si le processus de consultation ne donne pas au gouvernement fédéral une idée des mesures que les divers groupes d'intérêt seraient prêts à accepter, il lui sera peut-être difficile d'élaborer un plan d'ensemble concernant le patrimoine archéologique qui lui est confié.

LES QUESTIONS À L'INTENTION DU PUBLIC

L'importance du patrimoine archéologique

Compte tenu des préoccupations exprimées par certains groupes et de l'appui accordé à la protection du patrimoine archéologique lors de la première ronde de consultation, il semblerait que certains milieux souhaitent changer les pratiques en vigueur. Les Canadiens, dans l'ensemble, appuient la protection du patrimoine archéologique, comme en attestent les mesures adoptées par la totalité des provinces et des territoires pour la protection du patrimoine archéologique relevant de leur compétence. Par contre, il en est qui estiment qu'une protection accrue du patrimoine archéologique risque d'accaparer des fonds qu'il vaudrait mieux consacrer à d'autres priorités. Par conséquent, la question qui se pose est la suivante :

Étant donné tous les problèmes auxquels sont actuellement confrontés les Canadiens, dans quelle mesure est-il indispensable pour le gouvernement fédéral d'améliorer la protection et la gestion du patrimoine archéologique relevant de sa compétence?

L'ampleur des préoccupations

Le présent document se préoccupe surtout de définir l'étendue des responsabilités fédérales en ce qui concerne le patrimoine archéologique du Canada. Il fallait d'abord définir le patrimoine et les ressources archéologiques, tant sur le plan descriptif que sur le plan opérationnel. Les principales préoccupations des groupes devaient être relevées. La compétence fédérale en matière de patrimoine archéologique devait être déterminée. Le principe de la protection du patrimoine archéologique et un cadre de gestion des ressources ont été proposés. Enfin, les programmes fédéraux actuels touchant le patrimoine archéologique devaient être repérés afin de découvrir les failles dans l'approche fédérale.

L'ampleur des préoccupations a-t-elle été correctement définie? Sinon, quels changements faudrait-il apporter à cette définition?

Les niveaux de protection

Les mandats de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels démontrent clairement que les ressources archéologiques n'ont pas toutes la même importance. Ces commissions consultatives doivent décider si un site archéologique ou des artéfacts ont une importance nationale, afin de déterminer s'il convient de prendre des mesures pour les protéger.

Les ressources archéologiques qui ne sont pas d'importance nationale peuvent néanmoins s'avérer indispensables à la compréhension du patrimoine archéologique du Canada. En réalité, une grande partie de ce que nous savons de notre passé archéologique provient de l'accumulation des connaissances apportées par l'ensemble des sites et artéfacts qui, collectivement, revêtent une importance que chacun pris individuellement n'aurait pas laissé soupçonner.

Par ailleurs, les coûts encourus pour la protection maximale de toutes les ressources archéologiques seraient exorbitants. Le cadre de gestion des ressources devrait donc comporter un mode d'établissement des priorités, une structure pour la prise de décisions et une gamme d'options pour la gestion des ressources.

Quels niveaux de protection devrait-on prévoir pour les sites et artéfacts archéologiques? Quels critères devrait-on employer pour déterminer le niveau de protection à accorder à un site ou artéfact particulier?

Le mode de désignation

Même si la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels continuent d'évaluer l'importance nationale des ressources archéologiques, le cadre envisagé pour la gestion des ressources archéologiques implique la nécessité d'établir des catégories additionnelles. Il importera alors de savoir qui aura à désigner les ressources archéologiques.

D'une part, le gouvernement pourrait compter sur l'opinion d'experts-conseils. Il faudrait en ce cas créer un groupe de conseillers compétents qui donneraient leur avis quant à l'importance relative des ressources archéologiques. De cette façon, les décisions seraient fondées sur une véritable compétence et les divers groupes d'intérêt pourraient y contribuer. On risquerait toutefois de faire double emploi avec les commissions consultatives actuelles et de ralentir la réaction aux questions comportant des répercussions opérationnelles.

D'autre part, les spécialistes du gouvernement pourraient classer les ressources par ordre d'importance en fonction de critères standard. De cette façon, les compétences considérables réunies au sein du gouvernement seraient efficacement utilisées et les mesures seraient adoptées plus rapidement. Les groupes d'intérêt souhaiteraient toutefois peut-être intervenir plus directement dans le processus décisionnel.

Comment devraient être prises les décisions relatives à la désignation des ressources archéologiques?

Les critères régissant la délivrance des permis d'archéologie

Les permis d'archéologie permettent de protéger le patrimoine archéologique, de savoir qui effectue des fouilles à un endroit donné et de contrôler l'acheminement des rapports et des collections ainsi que les normes de travail. Ils permettent également de vérifier quels genres d'activités ont lieu sur les terres fédérales.

Par ailleurs, la délivrance de permis présuppose l'existence de critères permettant de déterminer les conditions dans lesquelles un permis devrait être accordé ou refusé. Les conditions liées aux exigences opérationnelles seraient relativement faciles à établir. Mais en l'absence de normes de compétence professionnelle reconnues au sein de la communauté archéologique, les questions de compétence professionnelle resteront difficiles à régler.

Les activités archéologiques devraient-elles être réglementées par un système de délivrance de permis? Quels critères devrait-on employer pour évaluer une demande de permis?

L'équilibre entre la coercition et la persuasion

Certaines initiatives visant la protection et la gestion des ressources archéologiques dépendent de mesures prises par des particuliers à titre de promoteurs, d'auteurs de découvertes ou de propriétaires fonciers. Les Canadiens doivent être capables d'identifier les ressources archéologiques et savoir ce qu'il faut en faire. Les lois et règlements fixent les limites des interventions permises et imposent des amendes lorsque ces limites ne sont pas respectées.

La difficulté d'application des règlements déjà en vigueur fait partie des préoccupations soulevées par l'Association canadienne d'archéologie. Il n'est pas aisé d'affirmer qu'une réglementation accrue aiderait mieux le gouvernement canadien à protéger et gérer les ressources relevant de sa juridiction. L'aptitude du gouvernement fédéral à protéger le patrimoine archéologique du Canada tient en grande partie aux connaissances et à l'appui du grand public. Ce niveau de connaissance et d'appui ne peut être atteint que par des programmes permanents de sensibilisation et de vulgarisation.

Comment le gouvernement fédéral peut-il établir un juste équilibre entre coercition et persuasion?

Les évaluations environnementales

Les façons d'effectuer les évaluations environnementales dans le cadre des différentes compétences canadiennes offrent au gouvernement fédéral un choix varié de procédures d'évaluation et d'examen.

Le Décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est fondé sur le principe de la responsabilité du promoteur lorsqu'il s'agit d'évaluer les conséquences des projets proposés et de décider s'il est nécessaire de réunir des données supplémentaires ou d'avoir recours à des processus de révision ou d'atténuation. De cette façon, la responsabilité de vérifier s'il n'y a aucune conséquence néfaste est imputée au promoteur. Cette situation fait qu'il peut devenir difficile d'établir des objectifs fédéraux globaux en matière de patrimoine archéologique. De plus, cette approche n'est pas entièrement compatible avec la nécessité d'assurer la gestion de l'information et le contrôle de la qualité.

Dans certaines provinces, tous les projets de mise en valeur sont présentés aux instances concernées, qui peuvent alors établir les répercussions potentielles des projets en fonction de leurs secteurs d'activité respectifs. Même si on arrive ainsi à centraliser le contrôle en matière d'évaluation des conséquences, la mise en oeuvre requiert souvent une importante structure.

Le Bureau d'examen des édifices fédéraux à valeur patrimoniale a défini les conditions dans lesquelles un promoteur doit faire évaluer et approuver un projet. Cette méthode fournit aux promoteurs des lignes directrices quant à la façon de traiter l'évaluation des répercussions et de satisfaire aux exigences du contrôle centralisé de l'information relative au patrimoine archéologique. Elle nécessite aussi une importante structure de soutien.

Quelle devrait être la politique fédérale en matière d'évaluation environnementale?

Les ossements humains

Les archéologues soutiennent que l'étude des ossements humains aide à mieux comprendre les cultures des peuplements anciens. Les promoteurs et les propriétaires fonciers ont besoin de directives sur les mesures à prendre lors de la découverte fortuite d'ossements humains non identifiés ou inconnus ayant une importance archéologique possible.

La plupart des Canadiens, y compris les autochtones, ne s'opposent pas à cette étude, mais ils peuvent exiger que des critères soient respectés en cas de manipulation et de disposition possibles de ces ossements. La question de l'exhumation des ossements humains est plus délicate lorsque le lien entre la collectivité moderne et le peuple représenté par les ossements est étroit.

Les groupes concernés et les autochtones s'opposent peu à l'exhumation des ossements humains si les cas sont étudiés avec eux en fonction de leurs mérites particuliers.

Comment le gouvernement fédéral devrait-il résoudre la question de l'exhumation ou de la récupération des ossements humains ayant une valeur archéologique?

La propriété ou l'accès

L'Association canadienne d'archéologie et d'autres organismes ont insisté sur le fait que la protection du patrimoine archéologique devait reposer sur le droit de propriété et le contrôle de l'Etat. Le point crucial de cet argument est que les particuliers seraient moins poussés à acquérir des objets archéologiques dont la valeur ne peut s'exprimer en termes monétaires. Cette opinion ne tient toutefois pas compte de la valeur patrimoniale accordée à ces objets par des particuliers qui en possèdent déjà, ou qui veulent obtenir le contrôle des collections archéologiques.

D'autres intervenants ont souligné que ce n'est pas la propriété mais plutôt l'assurance de l'accès aux artéfacts et assemblages qui est importante, car ces derniers sont souvent une source unique d'information sur les cultures et les peuples anciens. Ces intervenants préfèrent protéger le patrimoine par l'accroissement des connaissances et la conservation de l'information.

Quelle politique devrait adopter le gouvernement fédéral pour résoudre les questions concernant la propriété du matériel archéologique?

L'importance relative des divers groupes d'intérêt

Un certain nombre de groupes s'intéressent au patrimoine archéologique. Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont déjà d'importants enjeux dans le domaine archéologique et les gouvernements provinciaux s'inquiéteront de la compatibilité des mesures fédérales avec leurs priorités en matière de conservation du patrimoine. Par ailleurs, comme le fédéral a compétence sur les terres de la Couronne dans les territoires, les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont directement touchés par la politique et la législation fédérales en matière de protection du patrimoine. Enfin, tous les groupes qui s'inquiètent du patrimoine archéologique souhaiteront protéger des intérêts qui ne sont pas nécessairement compatibles.

Quelle est l'importance relative des préoccupations des divers groupes d'intérêt?

L'établissement des priorités

Les ressources archéologiques sont plus ou moins menacées, selon qu'il s'agisse d'objets ou de sites, qu'elles soient enfouies ou en surface, sur terre ou sous l'eau. Certains aspects du cadre de gestion des ressources archéologiques sont susceptibles de protéger les ressources dans certaines conditions plutôt que dans

telles autres. Il est donc important de déterminer quelles sont les ressources relevant de la compétence fédérale qui sont le plus menacées et pourquoi.

Il serait probable aussi que la protection du patrimoine archéologique et la gestion des ressources devraient être mises en oeuvre progressivement, à mesure que les moyens seraient adoptés et que les fonds seraient obtenus.

Dans ce cas, il serait nécessaire non seulement de déterminer ce qu'il y aurait à faire, mais aussi d'établir des priorités quant à ce qu'il serait le plus important de faire.

Dans quel secteur l'intervention du gouvernement fédéral est-elle la plus importante? Quelles mesures pourraient maximiser la protection du patrimoine archéologique au moindre coût?

COMMENT PRENDRE PART À LA CONSULTATION

La deuxième partie de ce document fournit de l'information au sujet des mesures actuelles de protection du patrimoine archéologique et de gestion des ressources par le gouvernement fédéral dans les domaines de sa compétence. La consultation n'est pas limitée aux questions proposées. Les participants sont invités à commenter, s'ils le désirent, d'autres aspects de la façon dont le gouvernement fédéral pourrait protéger et gérer le patrimoine archéologique.

Les intéressés pourront participer au processus de consultation de deux façons.

. **En présentant un mémoire ou une lettre au :**

Directeur
Direction de la Politique et des programmes du patrimoine
Affaires culturelles et radiodiffusion
Communications Canada
300, rue Slater
3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

. **En personne,** en prenant rendez-vous avec des fonctionnaires de la Direction de la Politique et des programmes du patrimoine, au ministère des Communications, ou en assistant à l'un des colloques régionaux qui seront organisés si la population manifeste sa volonté de discuter de ce dossier.

PARTIE 2

LES RENSEIGNEMENTS DE FOND

L'IMPORTANCE DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE

L'archéologie comme élément de notre patrimoine

Dès la publication des premiers rapports archéologiques, il y a plus de cent ans, de nombreux Canadiens se sont intéressés à cet aspect de notre patrimoine. Nos prédécesseurs ont laissé des traces dans tous les coins du pays, de l'archipel de la Reine-Charlotte, à l'ouest, jusqu'au cap Spear à Terre-Neuve, à l'est; de l'île Ellesmere, très au nord dans l'archipel arctique, jusqu'à l'extrémité la plus au sud du Canada, l'île Pelee dans le lac Erié. Même les épaves dans nos eaux côtières font partie de notre histoire, de cet héritage commun que constitue le passé archéologique du Canada.

Sans la recherche archéologique, notre connaissance de l'histoire du Canada serait aujourd'hui fort différente. Même si, à certains indices, on peut supposer une première occupation humaine du Canada il y a 40 000 ans, les preuves irréfutables de la présence de l'homme remontent à une douzaine de milliers d'années.

À une époque indéterminée, après l'apogée de la dernière glaciation, les premiers habitants du Canada sont arrivés d'Asie en passant par le pont de glace du détroit de Béring. Cette première population était constituée de chasseurs nomades qui poursuivaient le gros gibier, fabriquaient de belles pointes de flèche en pierre, caractéristiques de leur culture matérielle, et se rassemblaient régulièrement en groupes importants, peut-être pour se livrer à des chasses collectives. A partir de ces premiers chasseurs, un certain nombre de groupes culturels différents ont évolué en divers points du pays.

Certaines régions du pays favorisaient dans une bonne mesure la stabilité culturelle. Sur la côte ouest du Canada, par exemple, les premiers habitants exploitaient déjà les crustacés et les coquillages, le saumon et les ressources marines. Mille ans av. J.-C., déjà, des sociétés complexes construisaient de grandes maisons en planches grossières, façonnaient une très belle vannerie

ainsi que des ustensiles cérémoniels décorés et se transportaient en canoë; ce style de vie s'est perpétué, pratiquement inchangé, pendant trois mille ans.

Dans les prairies, après le déclin des sociétés de chasseurs de gros gibier aux pointes de flèche caractéristiques, des groupes de nomades à pied ont d'abord embusqué le bison, puis ont mis au point des méthodes de chasse collective faisant appel aux "sauts de bison" et aux enceintes. Nombre de cultures, qu'on distingue d'après les différences de leurs outils de pierre, ont laissé des traces de leurs chasses saisonnières, de leurs cérémonies religieuses et de leurs techniques de conservation des aliments. Les fondations en pierre de leurs tipis et les structures de pierre qu'on appelle "cromlech" émaillent les prairies. Leur art rupestre -- dessins (pictogrammes) et bas-reliefs (pétroglyphes) -- nous fournit des indices symboliques de leurs valeurs culturelles et mythologiques.

Sur l'immense Bouclier canadien, les chasseurs-cueilleurs ont exploité les ressources variées des eaux et des forêts. Leur outillage de pierre a évolué différemment selon les régions, expression de la capacité de s'adapter à divers milieux. Les chercheurs travaillent toujours à démêler l'écheveau des variantes culturelles régionales et chronologiques pour brosser un tableau de l'existence de tous ces peuples de la période archaïque.

Bien avant les premiers contacts avec les explorateurs européens, des vases de terre cuite étaient utilisés dans de nombreuses régions du pays pour la cuisson et le rangement des aliments, surtout chez les groupes de la tradition sylvicole. Ce n'est toutefois qu'avec les Iroquois du sud de l'Ontario qu'apparaît dans les villages la céramique décorée caractéristique d'un mode de vie sédentaire. Ces horticulteurs iroquois cultivaient le maïs et le tabac, chassaient et pêchaient. Ils enterraient leurs morts en grande pompe dans des sépultures collectives et vivaient dans des villages entourés de palissades, qu'ils réinstallaient ailleurs après quelques années.

Dans l'estuaire du Saint-Laurent et les provinces de l'Atlantique, les cultures successives ont exploité les ressources marines côtières ainsi que la faune et la flore de l'arrière-pays. Les premiers habitants, des chasseurs de gros gibier, ont été remplacés par des peuples largement dispersés utilisant les outils caractéristiques des cultures archaïques. Ces groupes ont eux-mêmes été remplacés par des peuples qui ont graduellement donné naissance aux sociétés qu'ont connues les pêcheurs basques au XVI^{e} siècle et, par la suite, les explorateurs européens.

L'Arctique canadien a d'abord été habité par des populations venant de l'Alaska, il y a quatre mille ans, à une époque où la région était caractérisée par un climat relativement chaud et un milieu moins hostile qu'aujourd'hui. Suivant les fluctuations climatiques, divers groupes culturels ont pu, a diverses époques, survivre même sur les îles les plus septentrionales de l'Arctique. Les ancêtres des populations inuit actuelles du Canada sont arrivés dans l'Arctique il y a environ mille ans et ont remplacé les peuplements antérieurs. Ils vivaient dans des habitations à demi enfouies dans le sol, regroupées en villages d'hiver permanents. Ils chassaient la baleine et le gros gibier comme le caribou et le boeuf musqué et, comme les peuples de l'Arctique précédents, fabriquaient et utilisaient des armes et outils bien caractéristiques pour survivre malgré la rigueur de leur environnement.

On ne saurait tirer de ce bref aperçu un tableau complet du passé archéologique du Canada. Les groupes n'étaient pas complètement isolés les uns des autres. Il nous reste des traces d'un commerce de matériaux lithiques - silex et taconite dans l'est du Canada, obsidienne dans l'ouest - et d'autres biens précieux, qui remonte à au moins 9 000 ans. Le lien entre les cultures connues par l'archéologie et les groupes culturels et tribaux qui habitent le Canada d'aujourd'hui reste obscur. Même les répercussions sociales et culturelles des contacts entre les groupes sont difficiles à déterminer.

La recherche archéologique constitue aussi un instrument essentiel à la compréhension de nombreux aspects de la découverte du Canada par les Européens. Bon nombre des premiers groupes qui ont rencontré les habitants autochtones du Canada n'ont pas consigné par écrit leur expérience. Sous certains angles, nous en savons plus au sujet du bref séjour des Vikings et des Basques et

des premiers établissements des Français et des Britanniques par les vestiges archéologiques que par les écrits. Les plans et la construction des forts et des postes de traite des fourrures qui émaillaient le Canada, la vaisselle et l'outillage qui servaient quotidiennement, l'alimentation et le vêtement, les embarcations qu'on construisait et les maisons qu'on habitait, l'archéologie récupère les vestiges tangibles de tous ces aspects de la vie. La recherche archéologique a enrichi et auréolé de prestige le patrimoine du Canada.

L'importance du patrimoine archéologique

Le patrimoine n'est pas toujours facile à préserver, mais le patrimoine archéologique est particulièrement fragile. Les sites sont détruits par l'érosion et les travaux de construction, des spécimens sont perdus à la suite du pillage des sites, l'information recueillie lors de travaux archéologiques peut être mal enregistrée ou mal protégée. Tous ces facteurs risquent de réduire irrémédiablement notre patrimoine archéologique.

Toute perte est dramatique, car les documents écrits dont nous disposons ne concernent que les 400 dernières des 12 000 années d'histoire des populations du Canada. La recherche archéologique permet d'étayer ces archives sélectives et incomplètes. L'étude et l'interprétation des vestiges archéologiques constituent le principal moyen d'information sur le peuplement de notre pays et l'existence des 600 générations qui nous ont précédés.

Les arguments en faveur de la préservation du patrimoine archéologique sont de même nature que ceux invoqués pour la préservation d'autres ressources non renouvelables, qu'il s'agisse de réserves de matière génétique ou de réserves de gaz naturel. Tant que ces ressources existent, les Canadiens conservent la possibilité de profiter de leur future exploitation. Lorsqu'elles auront été épuisées, il ne sera plus possible d'en tirer ultérieurement parti. On peut donc attribuer une valeur à la réduction du patrimoine canadien qui découlerait de la destruction des ressources archéologiques.

La préservation du patrimoine archéologique se distingue sur le plan qualitatif de la préservation des édifices historiques encore utilisables ou d'une collection de tableaux car à quelques exceptions près les ressources archéologiques découvertes dans des contextes canadiens n'ont guère de valeur marchande en elles-mêmes. Ces ressources n'ont de valeur que dans la mesure où elles symbolisent les groupes culturels anciens du Canada et peuvent livrer des connaissances. Il est possible de prévoir assez exactement les coûts de la préservation du patrimoine archéologique, mais l'élément profit de l'équation devra peut-être tenir compte, d'une part, de la valeur d'autres avantages écartés afin de pouvoir conserver le patrimoine archéologique et, d'autre part, de la valeur que la société attribue à des concepts comme la tradition culturelle, l'identité nationale, le patrimoine et la souveraineté.

L'archéologie, une question d'intérêt public

La protection à long terme de notre patrimoine archéologique dépend de l'étendue de l'appui public. Même si les personnes qui s'occupent du patrimoine archéologique font partie de milieux très variés, l'appui accordé par le public à la conservation du patrimoine archéologique relevant de la compétence provinciale laisse entendre que les Canadiens considèrent ce dernier comme digne d'être protégé. Voici comment peuvent s'identifier les principaux intéressés.

Les membres du **milieu de l'archéologie**, qu'ils soient experts-conseils, chercheurs dans des universités ou des musées, gestionnaires du gouvernement, étudiants ou archéologues amateurs, jouent un rôle de premier plan en matière de recherche, de gestion et d'interprétation du patrimoine archéologique du Canada. La plupart d'entre eux font partie d'associations de bénévoles qui visent à faciliter les échanges et à élargir les connaissances dans le domaine ainsi qu'à favoriser la protection des ressources archéologiques.

À un autre palier, il y a ceux qui, sans faire directement de l'archéologie, utilisent les renseignements et les ressources archéologiques ou s'en occupent (conservateurs, muséologues et artistes). Parallèlement, il y a les historiens de l'art chargés de l'interprétation de certains éléments des archives archéologiques. Enfin, il y a les écrivains et les cinéastes qui jouent un rôle important dans le domaine de l'éducation et du divertissement.

Les autochtones voient l'archéologie de divers points de vue. Certains d'entre eux ont inclu le contrôle et la gestion des ressources archéologiques dans les négociations portant sur le règlement des revendications territoriales tandis que d'autres ont utilisé des renseignements archéologiques territoriaux pour appuyer leurs revendications.

Certains peuples autochtones ont démontré leur intérêt en participant activement à la recherche et à la gestion de leurs ressources archéologiques. D'autres encore croient l'archéologie inutile parce qu'ils jugent que la tradition orale assure la conservation de leur passé. Il y a également ceux qui croient les sites archéologiques sacrés et donc inviolables.

Les enseignants ont grandement recours à l'information archéologique. Ils contribuent à la gestion adéquate du patrimoine archéologique en sensibilisant le public.

Les personnes qui proposent des projets, les propriétaires fonciers et les promoteurs cherchent surtout à atteindre des objectifs qui ne sont pas liés à la gestion des ressources archéologiques. Lorsque leurs projets détruisent intentionnellement ou involontairement des sites archéologiques, ils deviennent en quelque sorte des consommateurs de ressources archéologiques. Lorsqu'ils font faire des études d'impact archéologique et des projets d'atténuation, ils contribuent à la protection du patrimoine. Au Canada, les découvertes archéologiques sont étroitement liées à l'histoire du développement.

Nombre de **collectionneurs** apprécient et protègent leurs collections personnelles en raison de leur valeur archéologique. Les **marchands** reconnus s'occupent uniquement des objets archéologiques dont la vente est autorisée en vertu des lois provinciales ou des accords de l'UNESCO.

Le **grand public** est le consommateur ultime du patrimoine archéologique présenté dans les musées, les sites historiques, à la télévision et dans les livres et les films.

CONTEXTE DANS LEQUEL A ÉTÉ CONÇU CE DOCUMENT

Le point de vue fédéral

La protection et la gestion du patrimoine archéologique sont des questions importantes.

La nature même du patrimoine archéologique le différencie des autres types de ressources patrimoniales. On estime, par exemple, qu'environ six pour cent seulement des sites archéologiques des territoires ont été découverts à ce jour. La protection du patrimoine archéologique est compliquée car elle met en jeu à la fois la gestion des terres et les droits de propriété. Il faut évaluer l'incidence éventuelle que risque d'avoir l'exploitation sur des ressources hypothétiques. Il faut faire appel à des procédures d'ordre muséologique et sauvegarder les ruines ayant une valeur historique. Il importe de prendre en considération les coutumes culturelles et les croyances religieuses dans les cas de découverte et de disposition des ossements humains mis à jour. Souvent, cette protection du patrimoine va à l'encontre des objectifs opérationnels ou d'exploitation.

Cette situation a aussi été engendrée par la nature de la juridiction du gouvernement fédéral sur le patrimoine archéologique. Étant donné qu'au Canada les provinces assument en grande partie la responsabilité de la protection du patrimoine archéologique, la compétence fédérale sur ce dernier est très accessoire. Cela dit, certains représentants de la scène fédérale ont grand intérêt à ce que soit protégé ce patrimoine. Quatre ministères ont des responsabilités en matière de protection. Plus d'une dizaine de lois ainsi que trois politiques fédérales régissent la façon dont le gouvernement aborde la question du patrimoine archéologique. De plus, les activités de plusieurs ministères et organismes ont une influence sur les ressources archéologiques.

Il serait donc prudent d'examiner les mesures actuelles du gouvernement fédéral en ce qui concerne le patrimoine archéologique relevant de sa juridiction et de déterminer les améliorations qui pourraient être apportées à son approche dans le futur.

Les démarches préalables

Dans ses présentations au ministre des Communications, l'Association canadienne d'archéologie a signalé des lacunes au titre de la protection du patrimoine archéologique de compétence fédérale. Elle a fait état de ce que certains aspects de la législation en matière de conservation du patrimoine créent des problèmes. Les préoccupations de l'Association canadienne d'archéologie figurent dans le document de 1986 intitulé "The Need for Canadian Legislation to Protect and Manage Heritage Resources on Federal Lands".

La perception que la gestion fédérale du patrimoine archéologique pourrait être améliorée a été soulevée par différents intervenants à l'occasion d'une consultation préliminaire entreprise par le ministère des Communications en 1985. Voici un résumé des principales préoccupations soulevées alors :

. Il n'existe aucune politique cadre en matière de gestion et de protection des ressources archéologiques relevant de la compétence fédérale.

. La Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels semblerait justifier l'existence d'un marché pour les artéfacts parce qu'elle peut donner lieu, dans certains cas, à l'attribution d'une valeur marchande à ces articles.

. Il n'existe aucun mécanisme de protection et de gestion pour les ressources archéologiques qui ne sont pas visées par les mandats législatifs actuels.

. On n'a jamais défini clairement le droit de propriété des ressources archéologiques tirées des territoires de compétence fédérale.

. Il n'y a aucune application uniforme des méthodes d'évaluation des répercussions dans le cas des ressources archéologiques relevant du gouvernement fédéral.

À la réunion annuelle de l'Association canadienne d'archéologie tenue à Toronto en avril 1986, le ministre des Communications a donné la confirmation d'un engagement fédéral au regard de la protection du patrimoine archéologique du Canada. Le Ministre a aussi annoncé que le ministère des Communications reverrait la question de la gestion des ressources archéologiques relevant de la compétence fédérale afin d'élaborer une approche visant à assurer la protection et la gestion de ces ressources.

À cette fin, on a accordé un contrat au Centre for Communications, Culture and Society (université Carleton), qui fut chargé de réunir et d'analyser les renseignements préliminaires. On a également formé un groupe de travail interministériel et un comité directeur pour coordonner les divers intérêts fédéraux.

Le présent document constitue le résultat des travaux du groupe de travail et du comité directeur. Il résume les législations, les politiques et les programmes en vigueur actuellement et détermine les points qu'auront à considérer les divers groupes d'intérêt en vue de l'adoption d'une solution satisfaisante pour tout le monde.

La réaction du public relative à ce document aidera le gouvernement fédéral à définir sa politique et sa législation futures en ce qui a trait au patrimoine archéologique relevant de sa compétence.

Une définition du patrimoine archéologique

Le **patrimoine archéologique** comprend non seulement les vestiges physiques qui constituent le fondement de l'archéologie, mais aussi la connaissance de l'histoire du Canada que nous permet ce genre d'étude. Par ailleurs, les ressources archéologiques sont des ressources concrètes occupant un emplacement géographique ou des ressources mobilières.

Les ressources occupant un emplacement géographique

Un **site archéologique** est un lieu particulier où l'on trouve des vestiges de l'activité humaine, qu'il s'agisse des traces d'un feu de camp ou des ruines d'un lieu habité pendant des siècles ou encore du lieu d'une épave historique. Un site peut aussi être considéré comme un ensemble de renseignements consistant en objets, vestiges, structures et ossements humains découverts dans des cadres géographiques, environnementaux et géologiques précis.

Le terme **vestige archéologique** désigne une partie distincte d'un site archéologique ou d'un objet immobilier. Il peut s'agir de structures plus au moins complexes, comme un foyer, un barrage pour le poisson, une habitation, un four. Le terme s'applique aussi aux traces laissées par l'installation et l'utilisation de ces dispositifs. Les vestiges d'objets mobiliers comme les navires ou les véhicules de toutes sortes, les pétroglyphes, l'art rupestre et les sépultures constituent aussi des objets archéologiques.

Un vestige fait partie d'un site donné qui, à son tour, fait partie d'un complexe régional de sites contemporains composés de sites semblables, comme des camps de chasse, ou de sites différents comme des camps de base, des campements de pêche ou des lieux d'abattage.

Les politiques fédérales s'appliqueraient aux sites archéologiques de compétence fédérale. Il pourrait s'agir de n'importe quel lieu géographique terrestre ou sous-marin où l'on trouve des vestiges physiques de la présence humaine - habitation, utilisation ou dépôt - qui répondent à un des critères suivants :

. le ministre de l'Environnement du Canada a déclaré qu'il s'agissait d'un site archéologique d'importance nationale;

. le site n'est plus habité depuis au moins 75 ans et la chaîne des propriétaires est interrompue;

. l'activité entraînant le dépôt des artéfacts a eu lieu il y a au moins 75 ans;

- le site est une sépulture inutilisée depuis au moins 75 ans et il est impossible d'identifier les dépouilles qu'on y trouve;

- il s'agit d'un navire submergé dans les eaux canadiennes et l'épave a au moins 75 ans et une valeur intrinsèque, autre qu'une valeur monétaire.

Les ressources mobilières

Le terme **artéfact** désigne couramment les objets qui ont été façonnés par l'homme ou modifiés par l'action humaine. Il s'applique généralement à un large éventail d'objets mobiliers ou de denrées diverses faits à la fois de matières organiques et inorganiques - couteaux de pierre et pointes, haches en métal, vêtements, contenants en écorce de bouleau, amulettes en ivoire, articles en verre. Dans la plupart des cas, les sous-produits de ces articles sont également considérés comme artéfacts.

Pour établir le lien entre les vestiges matériels culturels et le milieu ambiant il y a les **ossements humains** qu'on trouve habituellement dans les sépultures.

Avant l'excavation, les sites archéologiques, les artéfacts et les vestiges sont enchâssés dans un environnement. Il peut s'agir d'un cadre géographique, des vestiges de la flore ou de la faune ainsi que des sols qui les recouvrent. Les archéologues recueillent des exemples représentatifs de cet environnement pour constituer un échantillonnage d'articles appelés **spécimens**. L'ensemble des artéfacts et des spécimens recueillis forme un **assemblage**.

La recherche archéologique est une activité destructive. Après l'excavation, il ne reste plus que les archives de l'archéologie et les assemblages de spécimens et d'artéfacts qui constituent des **collections** dont il faut assurer la conservation. Les collections servent à des fins d'interprétation, d'exposition et de recherches.

La clé de la gestion des collections archéologiques est la **provenance** qui fournit le cadre permettant de lier artéfacts et spécimens à un endroit précis d'un site ou de vestiges, d'analyser le lien entre le site, les vestiges, les spécimens et les artéfacts et de recueillir et gérer l'information sur les collections d'artéfacts et d'archives.

Dans le cadre d'une politique fédérale, un **artéfact archéologique** serait un objet façonné par l'homme ou modifié par l'action humaine qui répond à un des critères suivants :

. l'artéfact est soumis aux contrôles sur l'exportation en vertu de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels;

. l'artéfact provient d'un site archéologique relevant de la juridiction fédérale, ou s'y trouve, et la chaine des propriétaires est interrompue.

Un **spécimen archéologique** serait un échantillon de matériel organique ou inorganique tiré d'un site archéologique à des fins de recherches scientifiques.

Une **collection archéologique** serait une collection d'artéfacts et de spécimens provenant d'un site archéologique, ce qui comprend la documentation et les archives.

Les connaissances

Étant donné que les vestiges archéologiques sont fragmentaires, ne représentant qu'une petite partie d'un ensemble d'objets, de croyances et de comportements d'un peuplement humain antérieur, il est nécessaire d'étudier les éléments concrets. Le lien entre chaque ressource archéologique revêt autant d'importance que les vestiges, les artéfacts ou les spécimens mêmes. La **recherche** constitue par conséquent le fondement sur lequel repose le patrimoine archéologique.

Les **publications** sont des relevés essentiels des ressources archéologiques qui parfois cessent d'exister. C'est la façon la plus efficace de diffuser les conclusions d'une recherche et c'est également sous cette forme que le public a tout d'abord accès aux renseignements archéologiques. Quant aux **expositions des musées** et aux **sites historiques**, ils permettent eux aussi l'interprétation du patrimoine archéologique aux spécialistes et au public.

En plus d'expliquer en quoi consiste le patrimoine archéologique dans sa plus grande acception, les définitions contenues dans ce chapitre peuvent servir à déterminer quelles ressources archéologiques seraient comprises dans une politique fédérale. Les sites paléontologiques seraient à écarter car un site archéologique doit présenter les preuves concrètes du passage de l'homme. Les artéfacts archéologiques doivent provenir d'un site archéologique, ce qui exclurait les artéfacts ethnographiques. On pourrait toutefois inclure les cargaisons et les chargements des épaves si ceux-ci correspondaient aux définitions précitées. Les distinctions en fonction des différences ethniques ne seraient pas prises en considération.

Nous nous attacherons à cerner plus étroitement notre sujet au cours des chapitres suivants. Le prochain chapitre traite de ce qui constitue exactement la juridiction fédérale et, dans le suivant, nous aborderons les éléments de la protection et de la gestion du patrimoine archéologique.

LA COMPÉTENCE

Les facteurs d'ordre constitutionnel

Les Lois sur la constitution (1867 et 1982) définissent les compétences en matière de protection du patrimoine archéologique. Le gouvernement du Canada détient un pouvoir législatif exclusif sur la propriété publique fédérale, la réglementation du commerce, la navigation et les navires, les Indiens et les terres réservées aux Indiens.

Étant donné que les provinces sont chargées des terres provinciales et des droits civils, elles ont la compétence exclusive en matière de protection et de gestion du patrimoine archéologique à l'intérieur de leurs limites géographiques (sauf, évidemment, dans le cas des ressources archéologiques situées sur des terres fédérales).

Étant donné que le gouvernement fédéral ne peut intervenir dans les domaines de juridiction provinciale (et vice versa), le partage constitutionnel des pouvoirs divise les responsabilités touchant le patrimoine archéologique entre les deux paliers de gouvernement. Dans le contexte canadien, une approche nationale au patrimoine archéologique consiste en l'ensemble des lois et des règlements du fédéral dans le cadre de sa compétence ainsi que des lois et règlements adoptés par les provinces et les territoires dans le cadre de leurs propres compétences.

Ce chapitre traite du mandat du gouvernement fédéral, des domaines de compétence fédérale et des points saillants de la législation provinciale et territoriale, afin de donner une idée claire du sujet de la compétence pour les discussions à venir.

Le mandat du gouvernement fédéral

Nombre de ministères et d'organismes fédéraux oeuvrent directement ou indirectement dans le domaine de la recherche, de la commémoration, de la gestion et de la protection du patrimoine archéologique de compétence fédérale. Voici un aperçu de ces intervenants.

Le ministre des Communications

Le ministre des Communications répond au Parlement des activités de ce ministère ainsi que de nombre d'organismes culturels, dont les Musées nationaux du Canada.

En 1980, on a dévolu au ministre des Communications le mandat en matière de culture et de patrimoine décrit dans la Loi sur le secrétariat d'État. Le ministre des Communications est maintenant chargé des politiques et programmes dans les domaines suivants : encouragement au désir d'apprendre et aux activités culturelles, bibliothèques, archives, ressources historiques, musées et galeries. Le ministère des Communications administre la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels et fournit des services administratifs à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.

La Loi sur les musées nationaux sert de fondement législatif aux Musées nationaux du Canada. Elle prévoit un musée de l'homme : le Musée canadien des civilisations. La loi attribue un mandat clair aux musées nationaux en matière de recherches, de collections et d'expositions liées aux artéfacts archéologiques du Canada. La Commission archéologique du Canada, qui fait partie du Musée canadien des civilisations, est chargée de la recherche archéologique et de la conservation des collections aux fins de l'exécution du mandat des Musées nationaux. En vertu d'une entente avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la Commission archéologique du Canada est le dépositaire officiel des collections archéologiques des Territoires du Yukon et du Nord-Ouest.

Parmi les services nationaux pertinents, qui ont été transférés de la Corporation des Musées nationaux au ministère des Communications en septembre 1987, citons ceux de l'Institut canadien de conservation et du Réseau canadien d'information sur le patrimoine. De plus, les archéologues peuvent bénéficier des services du Centre d'identification zooarchéologique du Musée national des sciences naturelles.

Le ministre de l'Environnement

En vertu de la Loi sur le ministère de l'Environnement, le ministre de l'Environnement répond au Parlement des politiques et des programmes de son ministère relatifs aux parcs nationaux, aux champs de batailles nationaux, aux lieux et monuments historiques et à l'environnement.

En vertu de la Loi sur les parcs nationaux, le ministre de l'Environnement a un mandat très clair en matière de protection, de gestion et d'interprétation des ressources culturelles et naturelles situées dans les parcs nationaux et les parcs et lieux historiques nationaux.

La Loi sur les lieux et monuments historiques lui confère des pouvoirs en matière de commémoration des lieux historiques par le biais de plaques, de conventions, de musées historiques ou de l'acquisition de sites. La loi crée également la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, un organisme autonome qui conseille le ministre en ce qui a trait aux lieux historiques d'importance nationale.

Le Service canadien des parcs administre les champs de batailles nationaux en vertu de la Loi des champs de bataille nationaux à Québec et certains canaux relevant de la Loi sur le ministère des transports et de la Loi sur les travaux publics. De plus, le Service canadien des parcs anime et administre la section de la politique sur les édifices fédéraux à valeur patrimoniale.

Le ministre de l'Environnement est aussi responsable d'un comité interministériel sur les terres qui veille à l'application de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres. Par l'entremise du Bureau fédéral d'examen des évaluations

environnementales, il est aussi responsable de l'administration des lignes directrices visant le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnment.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord

En vertu de la Loi sur les Indiens, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a certaines responsabilités en ce qui a trait aux éléments archéologiques et ethnographiques situés sur les réserves. En vertu de la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministre est chargé des affaires indiennes et inuit, de toutes les terres de la Couronne des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, de la coordination des activités des autres ministères et organismes fédéraux dans les territoires, et de l'acquisition de connaissances sur le Nord au moyen de recherches scientifiques.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord est chargé de l'administration de la Loi sur le Yukon et de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest qui autorisent le gouverneur en conseil à adopter des règlements pour la protection, la conservation et la préservation des ressources archéologiques. Le ministre est également chargé de l'administration de la Loi sur les terres territoriales qui régit la gestion des terres fédérales dans les territoires. Etant donné que les principaux instruments de gestion des ressources archéologiques (les Règlements sur les sites archéologiques et le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales) découlent de la législation fédérale, la protection et la gestion du patrimoine archéologique dans les territoires demeurent une responsabilité fédérale.

Dans le territoire du Yukon, la direction du patrimoine du Département du tourisme administre le Règlement sur les emplacements archéologiques pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord. Parallèlement, dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est le Prince of Wales Northern Heritage Centre du Département de la culture et des communications qui en fait autant. Le Centre est également responsable des musées et des programmes d'expositions et agit comme dépositaire des artéfacts archéologiques obtenus grâce à des programmes internes de recherche.

Le ministre des Transports

Outre ses vastes responsabilités relatives aux canaux, aux chemins de fer, au transport par mer et par air, le ministre des Transports administre la Loi sur la marine marchande. La partie X de la loi porte sur les épaves et la récupération des bateaux, des cargaisons et des biens personnels des passagers et des équipages.

Les ressources archéologiques de compétence fédérale

Les sites archéologiques se trouvant sur les terres ou dans les eaux fédérales relèvent du gouvernement central. Bien que les terres de la Couronne représentent 39 pour cent des 9,97 millions d'hectares de la surface terrestre du Canada, la plupart de ces terres sont situées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Moins de 5 pour cent sont dans les limites géographiques des dix provinces. Toutes les terres fédérales, à l'exception de 330 000 hectares, relèvent de la compétence de six ministères.

. En vertu de la Loi sur les terres territoriales, le ministère des Affaires indiennes et du Nord est responsable de toutes les terres non cédées appartenant à la Couronne fédérale dans les territoires. En vertu de la Loi sur les Indiens, l'administration des terres réservées aux Indiens relève du ministère. Toutefois, dans la plupart des cas, cette responsabilité a été transmise aux bandes. La propriété légale demeure toutefois à la Couronne. Les terres ainsi remises sont administrées par les bandes ou ceux à qui les droits ont été transférés temporairement ou en permanence.

. Le ministère de l'Environnement est responsable des parcs nationaux et des parcs et lieux historiques nationaux, les anciennes terres du Dominion, de l'Amirauté et des parcs de matériel de campagne et les parcelles de terre réservées pour les réserves fauniques, les sanctuaires d'oiseaux et les stations météorologiques.

. Le ministère de la Défense nationale administre plusieurs bases et installations militaires sur tout le territoire canadien.

. Le ministère de l'Agriculture administre des pâturages collectifs, des centres de recherche agricole et des fermes expérimentales.

. La plupart des aéroports et des ports canadiens sont de propriété fédérale et sont administrés soit directement par le ministère des Transports, soit par des sociétés de la Couronne répondant au ministre des Transports.

. Le ministère des Travaux publics procure des locaux pour bureaux au gouvernement fédéral.

D'autres ministères administrent des terres pour maintenir des services comme les pénitentiers, les appareils d'éclosion de poissons, les centres de recherche ou de santé.

Certaines sociétés de la Couronne, dont la Commission de la capitale nationale, sont aussi responsables de terres de la Couronne, selon leur mandat.

Les ressources archéologiques dans les eaux fédérales relèvent de la juridiction fédérale si elles sont considérées comme des épaves au sens de la Loi sur la marine marchande.

Étant donné que les sites archéologiques peuvent être détruits par des projets de développement, ils peuvent relever de la compétence fédérale dans le cadre de l'application de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et des lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Dans le premier cas, toutes les terres fédérales sont concernées. Tous les ministères et organismes fédéraux sont par ailleurs tenus de respecter les directives sur les évaluations environnementales, sauf les sociétés de la Couronne propriétaires de terres et les organismes fédéraux de réglementation. Font partie des projets fédéraux ceux entrepris par des ministères et organismes fédéraux, ceux soutenus par des fonds fédéraux et ceux se rapportant à des terres de la Couronne. Cette définition comprend donc les personnes qui font des propositions de l'extérieur du gouvernement fédéral et qui utilisent des fonds ou des biens fédéraux.

Les artéfacts, spécimens et collections archéologiques relèvent de la compétence fédérale lorsqu'ils sont gardés par des ministères ou organismes fédéraux dans l'exécution de leurs mandats. Ceci comprend les collections archéologiques des Musées nationaux et d'Environnement Canada. Ces objets sont également soumis aux contrôles fédéraux sur l'exportation et l'importation d'artéfacts archéologiques au titre de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

La protection du patrimoine archéologique dans les provinces et les territoires

Étant donné que la plupart des responsabilités en matière de protection et de gestion du patrimoine archéologique sont de compétence provinciale, il convient de revoir les principales dispositions provinciales et territoriales pour brosser un tableau complet des mesures réservées au patrimoine archéologique au Canada. Même si les lois varient considérablement entre les provinces, la plupart de ces dernières sont sujettes aux mêmes préoccupations pour bon nombre de points communs.

Les lois de toutes les provinces stipulent qu'il est nécessaire de protéger le patrimoine archéologique. Les ressources archéologiques sont habituellement incluses dans une loi cadre sur la conservation du patrimoine. La plupart des provinces ont des comités autonomes qui conseillent les ministres concernés sur les questions touchant le patrimoine et sur les mécanismes de désignation des ressources, y compris des ressources archéologiques aux fins de commémoration ou de protection. Les lois provinciales favorisent l'accès aux ressources au moyen de dispositions autorisant les ministres à lancer des programmes de conservation, de recherches ou de sensibilisation.

Ce sont les permis de travaux d'archéologie qui permettent d'exercer un contrôle sur les ressources archéologiques. Les clauses des permis peuvent varier, mais il y en a toujours une qui prévoit la présentation d'un rapport aux autorités provinciales. Le ministre est souvent autorisé à déterminer où les collections seront gardées et quels artéfacts acquérir.

Certaines lois provinciales ont des clauses pour contrôler la circulation des artéfacts hors de la province et pour régir la propriété privée des artéfacts et collections archéologiques. Plusieurs provinces prévoient une évaluation des répercussions sur les ressources avant les travaux de développement, des dispositions pour faire arrêter les travaux, des projets d'atténuation, mais les rôles et les procédures peuvent toutefois varier. Dans la plupart des provinces, des amendes sont imposées pour infraction aux lois.

Les administrations territoriales exercent des pouvoirs dans les mêmes domaines que ceux relevant de la compétence constitutionnelle des provinces. De sorte que là aussi des mesures ont été adoptées pour couvrir les ressources archéologiques provenant des terres sous contrôle des territoires. Même si les gouvernements territoriaux ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que les provinces à l'intérieur de leurs frontières, leurs préoccupations sont identiques à celles des provinces.

En dépit des différences d'une province à l'autre, il semble y avoir consensus à propos des principaux éléments d'un programme de conservation du patrimoine capable de protéger adéquatement le patrimoine archéologique.

LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE : PRINCIPES ET CADRE

Les directives internationales sur la conservation du patrimoine archéologique

Le gouvernement du Canada a accepté, à titre de membre de l'UNESCO, de respecter les conventions et recommandations de cet organisme en matière de conservation du patrimoine. En 1976, le Canada a ratifié la convention de 1972 de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Puis en 1978, il a officiellement approuvé la convention de 1970 de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert illicites de propriété des biens culturels, après avoir adopté, en 1977, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels. Le Canada a mis sur pied des mécanismes pour appliquer les accords de l'UNESCO, ce qui démontre l'engagement du gouvernement fédéral envers les principes internationaux de conservation du patrimoine.

Les principes de l'UNESCO constituent le cadre fondamental de gestion et de protection du patrimoine et des ressources archéologiques. Ces principes sont clairement énoncés dans la recommandation de 1956 définissant les principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques et celle de 1968 concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics et privés. Une fois les principes de l'UNESCO adaptés à la juridiction canadienne, ils pourraient se traduire de la façon décrite dans les paragraphes suivants.

Le principe de protection du patrimoine archéologique

La protection du patrimoine archéologique du Canada est la base même de toutes les activités de gestion des ressources archéologiques. Par protection du patrimoine archéologique, on entend empêchement à la destruction des éléments tangibles et intangibles du patrimoine archéologique du Canada afin de les léguer presque intacts aux générations futures.

Le principe de protection du patrimoine archéologique comprend trois concepts interreliés :

. Les politiques et la législation relatives à la protection du patrimoine archéologique devraient s'appliquer à toutes les ressources archéologiques de compétence fédérale rencontrant certains critères (voir Une définition du patrimoine archéologique).

. C'est par la gestion des ressources archéologiques qu'on parviendra le mieux à protéger le patrimoine archéologique.

. La gestion des ressources archéologiques implique une méthode permettant de déterminer si une ressource précise doit être protégée, un choix de mesures à prendre - y compris l'abstention d'agir - pour assurer la protection désirée, ainsi que des programmes destinés à sensibiliser le public au patrimoine archéologique.

Les objectifs

Pour traduire concrètement le principe de la préservation du patrimoine archéologique relevant de la compétence fédérale, il faudrait atteindre les objectifs suivants :

. protéger et préserver le patrimoine archéologique du Canada au profit des générations actuelles et futures de Canadiens;

. faire connaître ce patrimoine archéologique au public et lui en faciliter l'accès;

. gérer les ressources archéologiques du Canada;

. assurer un complément aux politiques et programmes provinciaux et territoriaux et satisfaire aux besoins des groupes d'intérêt et du grand public;

. inscrire officiellement la protection du patrimoine archéologique au rang des priorités à long terme du gouvernement fédéral.

Le cadre de gestion des ressources archéologiques

Le cadre suivant de gestion des ressources archéologiques a été conçu pour démontrer comment les objectifs pourraient être atteints.

La **désignation** permet de conférer un statut particulier à une ressource archéologique en fonction de son importance. Le but visé est de prévoir, pour les ressources archéologiques désignées, des mesures spéciales aux niveaux de la protection, du rapatriement, de la recherche ou de l'interprétation, et d'expliquer comment ces mesures seront appliquées.

Une ressource archéologique peut être décrétée importante pour toutes sortes de raisons, comme son unicité, sa représentativité ou son importance historique ou scientifique. La désignation peut découler de l'application de critères reconnus d'évaluation d'une ressource ou des avis de spécialistes compétents, souvent membres d'un comité autonome.

Il faut tenir à jour un **registre** complet des ressources archéologiques, qu'elles soient désignées ou non. En utilisant la provenance comme principe de base, on parvient à mettre au point un système d'enregistrement des sites pour produire des banques de données qui facilitent l'examen des évaluations environnementales et servent de cadre à la gestion des ressources et aux stratégies de recherche. Un système utile doit être complet et à jour. Il doit comporter des mesures de protection contre les vandales ou les pillards. Ces limites sont aussi précisées.

Même si le système d'enregistrement des sites permet de saisir des données découlant d'un éventail de projets de recherche, d'évaluation et d'atténuation, toute gestion efficace des ressources demande une planification à long terme. Pour atteindre cet objectif, il faut que la base de données soit suffisamment fiable

pour permettre de faire des prédictions justes quant au nombre et aux types de ressources pouvant se trouver dans une zone géographique donnée. Il peut être nécessaire de mettre sur pied un programme pour répertorier systématiquement des ressources archéologiques qui fera de l'enregistrement des sites un outil de gestion des ressources plus efficace.

Les **permis** délivrés aux archéologues désirant effectuer des fouilles et des reconnaissances permettent d'obtenir des précisions sur les travaux entrepris, les entrepreneurs (exposé de leurs compétences) et leurs normes de recherche et méthodes de compte rendu. Les permis permettent d'identifier les dépositaires de collections. Enfin, pour que ceux-ci puissent servir de contrôle efficace, il faut également préciser quand un permis peut être refusé.

Toute personne qui découvre des ressources archéologiques est tenue de **déclarer** celles-ci. On pourra ainsi être informé des découvertes fortuites faites par des promoteurs, des propriétaires et des usagers qui n'ont pas à demander de permis de fouilles.

La gestion du patrimoine archéologique repose sur des **politiques** ainsi que sur des modalités d'application. Il est impératif de surveiller les activités qui ont des répercussions sur les ressources archéologiques, d'examiner les activités destructives, qu'elles soient délibérées ou non, et de prévoir des amendes pour les infractions.

En plus d'affirmer que la Couronne est **propriétaire** des ressources archéologiques, les politiques de gestion du patrimoine archéologique précisent habituellement les conditions dans lesquelles les ressources archéologiques, notamment les artéfacts et les collections, peuvent appartenir à des particuliers et donnent des éclaircissements sur le statut juridique des artéfacts découverts à la surface du sol, de ceux du sous-sol et des épaves ayant une importance archéologique.

Étant donné que les sites et les vestiges archéologiques se trouvent en surface du sol ou sous terre, ils peuvent être détruits par des projets d'utilisation ou de développement des terres. Par conséquent, il est indispensable d'inclure les ressources

archéologiques dans **l'examen des évaluations environnementales**. C'est là un des éléments essentiels de la gestion du patrimoine archéologique.

La suite logique des évaluations environnementales est la mise en oeuvre de mesures **d'atténuation**, qu'il s'agisse de changements de plan pour éviter des répercussions éventuelles ou de sauvetage proprement dit de ressources archéologiques. On peut également prévoir une certaine **surveillance** sur le terrain, en fonction de la nature et de l'ampleur du projet.

Il doit également exister une autre forme de surveillance et d'atténuation pour identifier et compenser les dégâts causés aux sites archéologiques par des forces naturelles comme l'érosion ou la formation de silt.

Les **dépositaires** doivent remplir des tâches incombant habituellement aux musées, à savoir répertorier, contrôler, conserver et sauvegarder des collections et archives archéologiques et maintenir le lien essentiel entre l'artéfact ou le spécimen et sa provenance.

Étant donné que les lois d'une province ne peuvent s'appliquer à une autre province, il peut être nécessaire de **contrôler le trafic interprovincial** des artéfacts archéologiques.

Un des autres buts de la gestion du patrimoine archéologique est **d'empêcher le commerce international** illégal de biens culturels.

Le **public a accès** au patrimoine archéologique du Canada par le biais de programmes publics et de services de recherches. Peu de Canadiens ont recours aux services de recherches, mais les programmes, eux, atteignent les différentes couches de la société canadienne. Ces programmes comprenant les expositions, les publications, la commémoration des sites, l'aménagement de parcs et leurs relations avec les affaires publiques doivent solidement s'appuyer sur la **recherche** et être régulièrement remis à jour, de façon à tenir compte des connaissances nouvelles. Dans le domaine des services au public, il y a deux autres exigences

fondamentales : la protection des ressources archéologiques et la recherche, ainsi que la publication de rapports scientifiques et de livres et articles de vulgarisation pour assurer la conservation de l'information tirée de notre patrimoine archéologique.

Le dernier élément d'un cadre de gestion des ressources archéologiques consiste en un **organisme administratif**. Il a pour but la mise en oeuvre des constituants du cadre de gestion et fournit la garantie que quelqu'un sera responsable de la bonne marche des opérations.

LA GESTION ACTUELLE DU PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En nous basant sur le cadre établi dans le chapitre précédent, nous nous efforcerons, dans celui-ci, de montrer la façon dont est désormais protégé et géré le patrimoine archéologique de compétence fédérale.

La protection

La politique de protection du patrimoine archéologique s'applique à certaines ressources archéologiques relevant de la juridiction fédérale.

- Les ressources archéologiques des parcs nationaux et des parcs historiques sont protégées en vertu de la Loi sur les parcs nationaux et des règlements connexes; les sites historiques nationaux sont exploités et protégés en vertu des dispositions de la Loi sur les lieux et monuments historiques.

- Le Service canadien des parcs exerce occasionnellement des pouvoirs au titre de la Loi sur les lieux et monuments historiques pour conclure des ententes en vue de protéger des sites archéologiques qui, d'après la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, ont une importance nationale.

- La Loi sur les Indiens comporte des dispositions sur la cession des titres applicables aux maisons funéraires indiennes, aux monuments funéraires sculptés, aux poteaux totémiques, aux poteaux sculptés de maisons, aux pictogrammes et aux pétroglyphes quand ils sont situés dans une réserve, et elle interdit la destruction de ceux-ci ou le vandalisme.

- Le règlement sur l'utilisation des terres, énoncé par la Loi sur les terres territoriales, interdit l'utilisation sans permis des terres situées à moins de 30 mètres d'un site archéologique connu ou supposé et stipule que les autorités doivent être informées de la découverte fortuite de ressources archéologiques pendant les travaux.

. Depuis la présentation en 1984 des recommandations du groupe d'étude sur la conservation dans le Nord, le ministère des Affaires indiennes et du Nord s'est engagé à collaborer avec les gouvernements des territoires pour préciser les responsabilités à long terme des gouvernements fédéral et des territoires.

. Selon la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et les directives qui en découlent, on continuera d'employer les instruments existants (Loi sur les parcs nationaux, Loi sur les lieux et monuments historiques et Loi sur le terres territoriales) pour identifier et, au besoin, protéger par la désignation ou l'acquisition, des terres ayant une valeur particulière en raison des ressources archéologiques qu'elles recèlent.

. Le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor enjoint aux ministères fédéraux de tenir compte d'objectifs sociaux, économiques et écologiques plus larges dans la planification de leur acquisition, de leur utilisation et de leur déclassement des terres. Cette recommandation s'inscrit dans le contexte du Principe de la gestion foncière fédérale qui vaut pour toutes les terres fédérales sauf les terres cédées aux Indiens, les parcs nationaux et les lieux historiques, et les terres territoriales définies par la Loi sur les terres territoriales. Les lignes directrices qui s'y rapportent englobent les valeurs archéologiques au chapitre des facteurs sociaux à considérer.

. La Loi sur les musées nationaux comporte des dispositions sur la conservation et la sauvegarde de collections, tout comme la Loi sur les parcs nationaux et la Loi sur les monuments et lieux historiques.

. En vertu des dispositions de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, il est interdit d'exporter des artéfacts archéologiques sans permis.

Examen

Ce bref aperçu met en lumière la façon dont le principe de la protection du patrimoine archéologique s'applique aux ressources archéologiques sous juridiction fédérale. Il montre que les ressources ne sont pas toutes gérées par les mêmes législations et les mêmes politiques et que certaines de ces ressources sont peu ou pas du tout protégées.

. Étant donné que la Loi sur la marine marchande traite de la même façon toutes les épaves, les épaves historiques reposant dans les eaux canadiennes ne sont pas protégées en fonction de la valeur qu'elles représentent pour le patrimoine. La loi prévoit simplement que les récupérateurs doivent remettre les épaves au Receveur local qui dispose d'un an pour identifier les propriétaires.

. Les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ne précisent pas qu'il faut tenir compte des ressources archéologiques lorsqu'on évalue les répercussions possibles des projets fédéraux, et elles ne constituent pas non plus une obligation pour toutes les sociétés de la Couronne.

. Certaines applications du principe de la protection du patrimoine archéologique se limitent à des monuments et à des lieux donnés. Le Service canadien des parcs ne peut protéger que les ressources archéologiques qui se trouvent dans le réseau des parcs ou qui présentent un intérêt national. Les dispositions de la Loi sur les Indiens ne valent que pour des ressources spécifiques situées dans les réserves.

. Même si la plupart des ministères et organismes du gouvernement fédéral s'occupent de ressources archéologiques d'une façon ou d'une autre, ils ne disposent que de rares méthodes et de quelques options de gestion des ressources pour orienter leurs décisions. La Politique fédérale sur l'utilisation des terres et le Principe de la gestion foncière fédérale

reconnaissent l'importance des ressources patrimoniales, mais leurs lignes directrices restent vagues quant à la concrétisation de ces politiques. Celles-ci sont en outre de portée limitée.

Pour que le gouvernement fédéral puisse protéger le patrimoine archéologique, il doit d'abord adopter une politique, des lois et des règlements applicables uniformément à toutes les ressources archéologiques sous sa juridiction.

La désignation

La Commission des lieux et monuments historiques du Canada a inclu les sites et vestiges archéologiques dans ses recommandations au ministre de l'Environnement en vue de la commémoration de lieux historiques d'importance nationale. Le ministre de l'Environnement n'est pas tenu d'accepter la recommandation ou de la mettre en oeuvre. Une commémoration prend habituellement la forme d'une plaque. Le Service canadien des parcs a aussi fait de sites archéologiques d'importance nationale des parcs et lieux historiques nationaux.

La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels peut désigner un artéfact ou une collection au cours du processus d'examen d'une demande de permis d'exportation.

Examen

La Commission des lieux et monuments historiques du Canada et la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels sont deux organismes autonomes composés de spécialistes qui fournissent des conseils sur l'importance nationale des ressources. Le Bureau d'examen des édifices fédéraux à valeur patrimoniale, qui est responsable de la préservation des édifices du patrimoine appartenant au gouvernement fédéral, compte surtout sur les spécialistes du gouvernement pour répartir les édifices en trois grandes catégories (classé, reconnu, autre) auxquelles correspondent trois structures de gestion des ressources.

Quel que soit le mode de désignation, pour assurer la gestion du patrimoine archéologique fédéral il faudra prévoir un mécanisme pour évaluer l'importance des ressources archéologiques, qu'il s'agisse de sites ou d'objets, en vue de préciser le niveau de protection et les méthodes de gestion appropriées. Pour cela, il faudrait également disposer d'un mode de surveillance des ressources archéologiques ayant fait l'objet d'une désignation pour s'assurer que les ressources protégées sont équilibrées, représentatives et importantes et pour en contrôler la qualité et l'intégrité constantes.

Les relevés des ressources archéologiques

À l'aide d'un système national d'identification de la provenance des sites archéologiques (appelé système Borden), la Commission archéologique du Canada tient à jour le répertoire complet de tous les sites archéologiques connus des deux territoires. Grâce au réseau canadien d'information sur le patrimoine, les données sur les sites renvoient aux renseignements sur les collections et aux rapports et autre documentation gardés par la Commission archéologique du Canada. Les provinces tiennent à jour le relevé des sites placés dans leurs limites géographiques, ce qui comprend ceux des terres fédérales.

Le Service canadien des parcs utilise son propre système, tenant compte de la provenance, pour garder un relevé central des ressources archéologiques connues des parcs nationaux et des parcs et lieux historiques nationaux. Un renvoi entre les données sur les sites et les renseignements sur les collections et les rapports est établi par le biais de ce système.

Étant donné que les sites du Service canadien des parcs sont, eux aussi, numérotés selon le système Borden, on pourrait se référer aux banques fédérales de données. Les renseignements relatifs à la désignation de certains des sites archéologiques inscrits dans ces répertoires sont tenus à jour séparément par le secrétariat de la Commission des lieux et monuments historiques.

Le ministère des Communications garde des dossiers sur les artéfacts désignés par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (les détails financiers sont toutefois confidentiels).

Examen

Les relevés du Service canadien des parcs et de la Commission archéologique du Canada contiennent déjà la plupart des informations nécessaires à la gestion des ressources archéologiques connues. Étant donné que les deux organismes devront conserver chacun leur système pour répondre à leurs besoins propres, ces systèmes pourraient constituer une base pour la gestion des ressources archéologiques fédérales.

Si les ressources archéologiques doivent être désignées à des fins de gestion, il serait bon de verser ces renseignements aux relevés existants concernant les sites. Il faudrait également y inclure les renseignements concernant les désignations effectuées en vertu de la Loi sur les lieux et monument historiques et de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

Il y aura peut être lieu de revoir la Loi sur l'accès à l'information afin de décourager les pillards de se servir des renseignements figurant aux relevés sur les sites. Par ailleurs, les personnes qui ont besoin de ces renseignements doivent y avoir accès facilement.

L'inventaire

Seul un petit pourcentage de la totalité du territoire de compétence fédérale a fait l'objet de fouilles archéologiques. Par exemple, on a un relevé de seulement 6 000, sur une possibilité de quelque 100 000 sites archéologiques situés dans les Territoires du Nord-Ouest. La proportion pourrait être comparable dans le reste du Canada. Dans les Prairies, depuis l'introduction des lois sur l'environnement et le patrimoine au cours des années 1970, le nombre des sites connus est passé d'environ 10 000 à 40 000.

Le gouvernement fédéral procède désormais à un inventaire systématique des ressources archéologiques par ministère ou par projet.

. Le Service canadien des parcs fait l'inventaire dans les parcs nationaux et les parcs et lieux historiques nationaux pour répondre aux besoins précisés dans les plans de gestion des ressources et des parcs et pour identifier des sites terrestres ou sous-marins à des fins éventuelles de commémoration.

. La Commission archéologique du Canada, le Prince of Wales Northern Heritage Centre, et dans une moindre mesure, la Direction du patrimoine du Yukon font des relevés, surtout dans les deux territoires, dans le cadre de leurs mandats liés à la recherche, aux expositions et aux collections. Ces organismes font aussi occasionnellement des relevés à la demande de promoteurs du secteur privé ou public. Ces projets ne font toutefois pas, à proprement parler, partie de leurs mandats.

. De plus, le gouvernement fédéral participe au financement de projets de recherche (reconnaissances et fouilles) sur les terres fédérales par le biais de bourses ou de subventions de recherche versées par le Conseil de recherche en sciences humaines, ou par le versement d'allocations de déplacement accordées par Énergie, Mines et Ressources Canada pour l'étude du plateau continental polaire.

Le réseau canadien d'information sur le patrimoine possède des répertoires des collections archéologiques provenant des terres et des eaux fédérales et qui sont conservées par les organismes qui font appel à ses services.

Examen

Étant donné les conditions du milieu et le rythme de l'aménagement, le manque de renseignements constitue un grave problème dans les territoires. Dans le sud du Canada, on ne peut évaluer le nombre de ressources archéologiques de compétence fédérale parce

qu'il n'y a pas de relevé central des sites archéologiques sur les terres fédérales. On manque aussi d'information sur les artéfacts conservés ailleurs que dans les dépôts fédéraux.

Un programme dynamique et à long terme de planification et de relevé peut être un moyen d'atteindre les objectifs visés en matière de gestion du patrimoine archéologique, mais il peut s'avérer coûteux. Un moyen plus économique, bien que moins efficace pour la recherche et la planification, consiste à procéder à l'inventaire des ressources archéologiques en fonction des besoins.

Il est difficile d'évaluer la précision des informations relatives à l'emplacement des sites connus contenues dans les répertoires. Non seulement cette précision dépend des connaissances et des compétences du chercheur mais, ce qui est plus important, il est difficile d'affirmer si l'absence de sites dans un secteur donné est réelle ou s'il n'y a tout simplement pas eu de recherches. Pour gérer efficacement les ressources archéologiques, une évaluation exhaustive des répertoires et une bonne gestion de l'information sont indispensables.

Les permis de fouilles et de reconnaissances archéologiques

Les archéologues travaillant sur des terres ou dans des eaux fédérales sont parfois tenus de faire la demande d'un permis.

. En vertu de la Loi sur les parcs nationaux, le Service canadien des parcs peut délivrer des permis de collections aux archéologues travaillant dans les parcs nationaux et les parcs historiques nationaux. Le Service canadien des parcs n'a pas de mécanisme de délivrance de permis de fouilles archéologiques dans les lieux historiques nationaux.

. C'est en vertu des Règlements sur les sites archéologiques de la Loi sur le Yukon et la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest que sont délivrés les permis aux archéologues effectuant des recherches sur les terres des territoires

relevant de la compétence du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Les demandes de permis sont étudiées par un comité interministériel sur l'archéologie, composé de représentants de la Direction du patrimoine du Yukon, du Prince of Wales Northern Heritage Centre, de la Commission archéologique du Canada, du Service canadien des parcs et de l'Institut canadien de conservation.

. Certains conseils de bande indiens exigent que les archéologues opérant sur le territoire de leur réserve aient fait la demande d'un permis.

Les permis émis sous autorité fédérale comportent des exigences comparables en matière de recherche, de rapports et de diffusion générale. Toutefois, il y a de légers écarts d'une compétence à l'autre. On ne garde aucune liste centrale des permis délivrés sous autorité fédérale.

Examen

La délivrance de permis autorisant les activités archéologiques sur le terrain permettrait d'effectuer un contrôle sur l'accès aux terres fédérales, l'usage fait des collections et les rapports de découverte. Même s'il y a peu de chances de régler la question des normes professionnelles tant que l'ensemble de la communauté archéologique ne se sera pas mise d'accord sur leur définition, il faudrait établir certains critères permettant de déterminer les conditions justifiant le refus de délivrer ces permis. Pour le moment, il s'agit là d'une lacune dans les Règlements sur les sites archéologiques tel qu'ils sont rédigés.

Si l'on devait uniformiser les conditions fondamentales de délivrance des permis fédéraux et si l'on établissait un relevé central de tous les permis accordés pour le travail sur le terrain, il n'y aurait plus lieu de créer un organisme unique chargé de la délivrance de ces permis. Rien n'empêcherait non plus les ministères d'ajouter des conditions pour répondre à leurs propres besoins.

La déclaration des auteurs de découvertes

Outre l'obligation très claire de déclarer toute découverte que comporte désormais la délivrance de permis par l'autorité fédérale, il existe d'autres circonstances où l'on doit déclarer les découvertes fortuites de sites ou d'artéfacts :

. Le Service canadien des parcs exige que toute découverte fortuite d'artéfacts ou de vestiges archéologiques faite dans les parcs ou sites nationaux soit immédiatement signalée à l'archéologue régional.

. Le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales stipule que les détenteurs de permis doivent suspendre leurs travaux pour informer l'ingénieur ou l'inspecteur lorsqu'ils trouvent un site archéologique supposé ou une sépulture.

. La partie X de la Loi sur la marine marchande stipule que quiconque prend possession d'une épave dans les eaux canadiennes doit la remettre au receveur le plus tôt possible. Étant donné que ceci s'applique à n'importe quelle épave, l'utilisation de ce genre de déclaration pour répertorier les découvertes archéologiques dépasse la portée de la loi.

Examen

La déclaration de découvertes archéologiques provenant de toutes les terres ou les eaux fédérales exigerait la mise en oeuvre de mécanismes administratifs appropriés. Il faudrait établir les circonstances dans lesquelles il y aurait obligation de divulguer une découverte. Un mécanisme prévoyant des pénalités et des récompenses pourrait possiblement être établi.

Les règlements et leur application

Le Service canadien des parcs réglemente l'activité archéologique dans les parcs nationaux et les parcs historiques nationaux. Les gouvernements territoriaux administrent les Règlements sur les sites archéologiques. En outre, le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales couvre l'activité archéologique dans les territoires. Certaines bandes indiennes réglementent l'activité archéologique dans les réserves. L'activité archéologique dans d'autres régions qui relèvent du gouvernement fédéral n'est pas réglementée pour l'instant.

La propriété

Le gouvernement fédéral n'a pas revendiqué la propriété des ressources archéologiques relevant de sa compétence. Pour déterminer les droits de propriété en l'absence de législation pertinente, on s'inspire de la Common Law. Même si, en vertu de la Common Law, les questions de propriété sont extrêmement complexes et que chaque cas fait l'objet d'une étude distincte, le gouvernement fédéral pourrait néanmoins revendiquer la propriété des ressources archéologiques se trouvant sous le sol ou rattachées au sol des terres de la Couronne parce que la Common Law accorde la présomption de propriété au propriétaire foncier.

Les dispositions de la Common Law s'appliquant aux auteurs de découverte s'appliqueraient aussi dans les cas des artéfacts retirés de la surface des terres appartenant à la Couronne. En fait, les cas sont jugés individuellement, mais cela signifie généralement que la personne qui découvre l'objet peut le garder. Par conséquent, la propriété des artéfacts archéologiques situés sur la surface du sol, comme c'est le cas dans plusieurs régions arctiques, ne reviendrait pas automatiquement à la Couronne.

Voici un aperçu de la position fédérale concernant la possession des ressources archéologiques :

- La Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels précise que les biens culturels mobiliers, dont les artéfacts archéologiques, peuvent appartenir à des propriétaires publics ou privés.

- Le Service canadien des parcs soutien que les ressources archéologiques des parcs et lieux nationaux et des parcs historiques nationaux appartiennent à la Couronne parce que cette dernière a acquis les droits de propriété des terres et couches souterraines.

- La Loi sur les musées nationaux confère aux Musées nationaux du Canada le droit de rassembler, classer, préserver et exposer des objets et le droit d'aliéner les objets de ses collections.

- La Loi sur la marine marchande permet principalement de déterminer le propriétaire des épaves survenant en cours d'application de la loi ainsi que le mode d'aliénation.

- Les conférences constitutionnelles des premiers ministres sur les questions intéressant les peuples autochtones et l'ensemble des revendications territoriales pourraient avoir des répercussions sur les droits de propriété des ressources archéologiques relevant présentement de la compétence fédérale. Toutefois, la question des droits de propriété n'a pas été résolue en ce qui concerne les points d'ordre archéologique lors de la signature d'un accord de principe sur des revendications territoriales entre le gouvernement fédéral et la Fédération Tungavik de Nunavut.

Examen

Il est particulièrement urgent de régler les questions relatives à la propriété des ressources archéologiques relevant de la compétence fédérale dans les territoires car, dans l'Arctique, bon nombre de sites et d'objets se trouvent à la surface du sol.

La revendication par la Couronne du droit de propriété sur les ressources archéologiques pourrait être un outil puissant pour assurer leur protection. Étant donné que la Common Law ne reconnait pas d'intérêt public primordial aux ressources archéologiques et puisque la Loi sur la marine marchande n'est pas conçue pour traiter des questions de propriété et d'aliénation des épaves archéologiques, le gouvernement fédéral ne pourrait pas présentement

affirmer son droit de propriété sur les ressources archéologiques sous sa juridiction. Le gouvernement fédéral devrait étudier la possibilité de réserver à la Couronne les droits de propriété souterrains dans les cas des artéfacts et vestiges archéologiques pour affirmer son droit de propriété sur le patrimoine archéologique, dès maintenant ou lorsque des terres de la Couronne seront cédées à d'autres personnes. Il faudrait également clarifier le droit de propriété et d'aliénation des épaves archéologiques.

L'examen des évaluations environnementales

Les lignes directrices visant le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement prévoient que les intervenants proposant des projets de compétence fédérale, ministères ou promoteurs du secteur privé, doivent identifier, évaluer et éviter ou atténuer les répercussions néfastes de leurs projets. Les directives qui en résultent doivent être suivies par tous les ministères fédéraux et par toutes les entreprises autres que les sociétés foncières de la Couronne. Aux deux premières étapes du processus, le proposant procède à une autoévaluation. Dans le cas de projets d'envergure aux répercussions environnementales importantes, une commission d'évaluation environnementale procède publiquement à une étude.

. La Politique fédérale sur l'utilisation des terres et le Principe de la gestion foncière fédérale, ainsi que les lignes directrices qui s'y rapportent, exigent que les valeurs patrimoniales entrent en ligne de compte dans les prises de décisions relatives à l'utilisation des terres.

. Les commissions d'évaluation environnementale ont parfois pris en considération les ressources archéologiques pour émettre leurs recommandations, d'où le projet de sauvetage entrepris dans le cadre du programme d'initiatives pétrolières et gazières dans le Nord et le sauvetage des sites archéologiques des lacs Vermillon à Banff.

. Le Service canadien des parcs a intégré la protection du patrimoine archéologique à son processus de décision, ce qui lui permet de déterminer si un projet doit être mis en oeuvre, annulé ou modifié.

La Commission archéologique du Canada, le Prince of Wales Northern Heritage Centre et la Direction du patrimoine du Yukon aident occasionnellement les proposants à évaluer et étudier les projets fédéraux, mais il s'agit là d'une fonction annexe à leurs activités principales.

Examen

Si les ressources archéologiques ne sont pas ignorées lorsque le gouvernement fédéral évalue les conséquences des projets de mise en valeur, il n'en reste par moins que ces instruments (Politique fédérale sur l'utilisation des terres, Principe de la gestion foncière fédérale et Décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement) ont tous des objectifs plus globaux que la gestion du patrimoine archéologique. Ils n'orientent donc guère la détection des ressources archéologiques ni les décisions à prendre lorsque ces ressources sont menacées.

Il est difficile de déterminer si les ressources archéologiques font l'objet d'une attention suffisante ou si les ressources menacées sont traitées adéquatement. Il est aussi peu économique de consacrer des sommes disproportionnées au sauvetage de ressources relativement insignifiantes que de dilapider nos ressources archéologiques faute d'avoir correctement prévu les conséquences de l'utilisation et de la mise en valeur des terres et d'avoir adopté des mesures appropriées.

Enfin, même si les promoteurs fédéraux, les propriétaires fonciers et les promoteurs sont tous invités à respecter l'intention de ces politiques et lignes directrices, celles-ci ne s'appliquent pas uniformément dans tous les secteurs qui relèvent de la compétence fédérale.

L'atténuation et la surveillance

Le gouvernement fédéral offre régulièrement les services d'experts et les ressources nécessaires pour sauver des sites archéologiques menacés par un projet de développement. Le Service canadien des parcs a des projets d'atténuation dans les parcs nationaux et les parcs et lieux historiques nationaux. Sur les autres terres fédérales, la Commission archéologique du Canada, le Prince of Wales Northern Heritage Centre et la Direction du patrimoine du Yukon surveillent ou dirigent des projets de sauvetage archéologique pour le compte d'autres

ministères fédéraux ou territoriaux ou de promoteurs du secteur privé travaillant sur des terres fédérales.

Dans ce dernier cas, ces organismes n'ont souvent ni le mandat ni les ressources humaines et financières pour répondre à tous les besoins, même compte tenu de ce que les frais sont à la charge des promoteurs. Ceux-ci, lorsqu'ils exercent leurs activités sur des terres de compétence fédérale, doivent pouvoir compter sur des services rapides et fiables en matière d'archéologie.

Les dépositaires

Le gouvernement fédéral possède actuellement des dépôts pour protéger les collections fédérales d'artéfacts, de spécimens et d'archives archéologiques.

. Le Service canadien des parcs agit comme dépositaire des collections archéologiques provenant des parcs nationaux et des parcs et lieux historiques nationaux. Ces collections sont conservées à Ottawa et dans les bureaux régionaux (Halifax, Québec, Cornwall, Winnipeg et Calgary) et parfois dans les parcs mêmes, comme celui de Louisbourg.

. Le Musée canadien des civilisations agit comme dépositaire des collections archéologiques rassemblées à la suite de ses propres fouilles ou de celles des autres archéologues travaillant sur les terres de compétence fédérale. Sa principale collection est composée d'assemblages d'artéfacts et de spécimens préhistoriques conservés par la Commission archéologique du Canada.

. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le Prince of Wales Northern Heritage Centre agit comme dépositaire des artéfacts et spécimens réunis à la faveur de ses fouilles. La Commission archéologique du Canada est le dépositaire des autres collections des T.N.-O. ainsi que des collections du Yukon.

. L'entente de principe conclue avec la Fédération Tungavik de Nunavut reconnaît qu'il faut cataloguer et répertorier les collections archéologiques, mais elle précise qu'il n'est pas indispensable de les garder dans un dépôt central à Ottawa. D'autres groupes autochtones ont exprimé le même point de vue.

Examen

Le gouvernement fédéral a désigné des dépositaires fédéraux chargés de la conservation de ses collections. En rendant officielle la décision de créer un groupe de dépositaires fédéraux, on pourrait élaborer un mécanisme de transmission des collections, ainsi que des normes et procédures adéquates pour la conservation des collections archéologiques fédérales.

Le contrôle de la circulation des artéfacts au Canada

En vertu de la constitution canadienne, le commerce interprovincial est une responsabilité fédérale. Par conséquent, les provinces ne peuvent empêcher l'acheminement d'artéfacts vers une autre province pour des fins jugées illégales chez elles. Il n'existe actuellement aucune loi fédérale pour empêcher ou surveiller la circulation des artéfacts archéologiques d'une province à l'autre.

Le gouvernement fédéral pourrait envisager de prendre des mesures pour aider les provinces à protéger leur patrimoine archéologique dans de telles situations.

Le contrôle de l'exportation et de l'importation des artéfacts

Lorsque le Canada a adopté la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels en 1977, il s'est donné le pouvoir de signer la convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire ou empêcher l'importation, l'exportation et le transfert illicites de la propriété des biens culturels. La liste de contrôle des biens culturels canadiens décrit les biens culturels (y compris les artéfacts archéologiques) couverts par la loi. Cette dernière prévoit aussi des encouragements fiscaux pour les biens culturels d'importance nationale donnés aux organismes désignés ainsi que des subventions et prêts pour l'achat d'objets par ces organismes. Depuis 1977, il y a eu 65 demandes d'exportation d'objets archéologiques qui ont résulté en :

. l'octroi de 59 permis temporaires de recherche ou d'exposition;

. l'octroi de trois permis d'exportation après une importation temporaire;

. l'exportation permanente de deux objets;

. un refus d'exportation permanente.

On a également émis une attestation aux fins de l'impôt pour un article archéologique.

Examen

L'Association archéologique du Canada prétend que la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, en autorisant l'achat d'artéfacts archéologiques, a encouragé un marché pour des objets faisant partie, à juste titre, du patrimoine national et ne pouvant faire l'objet d'échanges commerciaux.

Il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs pour comprendre le position du gouvernement fédéral :

. Des artéfacts sont devenus la propriété de particuliers avant l'adoption de lois provinciales sur le patrimoine ou la mise en vigeur de mesures découlant d'une politique fédérale.

. De par la constitution, les droits de propriété relèvent des provinces, sauf en ce qui a trait aux objets archéologiques provenant des terres et des eaux fédérales.

. Il est généralement admis au Canada qu'il faut verser une compensation pour procéder à une expropriation.

. Le nombre de permis accordés indique que la loi n'a pas vraiment entrainé la création d'un marché pour les artéfacts archéologiques.

Étant donné les difficultés pour la Couronne d'affirmer ses droits sur les ressources archéologiques du Canada obtenues dans ces conditions et compte tenu des possibilités de promouvoir la protection et la gestion du patrimoine archéologique national (désignation, affirmation des droits de propriété sur les artéfacts de compétence fédérale, contrôle de la circulation interprovinciale

des artéfacts), le gouvernement fédéral devrait continuer à appuyer les mécanismes de contrôle recommandés par l'UNESCO concernant la circulation internationale des artéfacts. La révision de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels ne permettrait pas d'améliorer sensiblement la protection du patrimoine archéologique du Canada.

La recherche et l'accès du public

Le gouvernement fédéral poursuit activement des recherches et met en oeuvre des programmes et d'autres services pour assurer l'accès au patrimoine archéologique du Canada.

- Le Musée canadien des civilisations et le Service canadien des parcs comptent tous deux au sein de leur personnel des archéologues dont les travaux assurent la qualité des programmes permettant l'accès du public. Les deux organismes autorisent en outre les chercheurs à utiliser leurs collections.

- Les expositions du Musée canadien des civilisations présentent et interprètent le patrimoine archéologique à l'intention du public.

- Les parcs et lieux historiques nationaux commémorent les aspects du patrimoine archéologique canadien afin que le public les apprécie, les comprenne et en profite. Quant aux ressources archéologiques situées dans ces parcs, elles font, elles aussi, l'objet de programmes d'interprétation.

- Les publications du Service canadien des parcs et du Musée canadien des civilisations comprennent des livres sur le patrimoine archéologique du Canada. Le Service canadien des parcs dépose également des exemplaires de ses propres rapports de recherche aux Archives publiques du Canada et aux archives provinciales afin de favoriser l'accès à cette information.

Examen

Le Service canadien des parcs et le Musée canadien des civilisations sont fortement tenus d'effectuer des recherches et d'offrir des programmes au public afin de sensibiliser les Canadiens à leur patrimoine archéologique. Il importe de maintenir la publication de livres, de monographies et de rapports pour conserver et diffuser les renseignements sur le patrimoine archéologique canadien et pour permettre un vaste accès du public aux ressources du patrimoine situées dans les musées d'Ottawa ou sur les sites historiques du pays tout entier.

L'administration

La protection et la gestion du patrimoine archéologique de compétence fédérale présupposent l'existence des structures chargées de mener le travail à bien comme c'est le cas présentement.

LES PROBLÈMES ET LES TYPES DE SOLUTIONS

Les faiblesses du système actuel

L'analyse, au chapitre précédent, de la façon dont le gouvernement fédéral veille sur le patrimoine archéologique de sa compétence révèle que l'approche actuelle engendre un certain nombre de problèmes.

- On ignore le nombre et la nature des ressources archéologiques de compétence fédérale, qu'il s'agisse de celles des territoires ou des terres fédérales situées dans les provinces.

- Les différents organismes gouvernementaux n'appliquent pas les évaluations environnementales de façon cohérente. Comme on n'impose pas de critères d'évaluation, les mesures sont considérées inefficaces.

- Certaines ressources sont plus menacées que d'autres. Les plus menacées sont les épaves historiques et les artéfacts situés à la surface des terres fédérales, surtout dans certaines régions arctiques.

- Il existe des incohérences sur les circonstances dans lesquelles les archéologues doivent demander un permis. Ils sont seulement tenus de le faire pour travailler sur certaines terres de la Couronne.

- Les mesures de protection du patrimoine archéologique d'une province ne s'appliquent pas aux artéfacts qui franchissent les limites de la province d'origine.

Si l'on désirait combler ces lacunes, il faudrait résoudre les autres problèmes décrits au chapitre précédent, à savoir : établir des critères pour la désignation, élaborer diverses options efficaces de gestion des ressources, améliorer les relevés des ressources existants, procéder à une planification à long terme pour identifier et combler les principales lacunes en matière d'information, désigner un responsable chargé de la protection des ressources, nommer des dépositaires fédéraux, maintenir les facilités d'accès du public tout en continuant son éducation.

Les solutions à envisager

On peut mesurer l'importance relative des lacunes en examinant les instruments disponibles pour la correction des problèmes.

Si le gouvernement fédéral consentait à inclure dans sa **politique** le principe selon lequel le patrimoine archéologique placé sous sa juridiction constitue une ressource nationale importante, digne d'être protégée et administrée, il existerait alors un cadre pour entreprendre les réformes législatives ou administratives nécessaires pour combler les lacunes des procédures et des programmes actuels.

L'adoption d'une telle politique faciliterait la coordination des efforts des ministères et organismes fédéraux s'occupant du patrimoine archéologique, qu'ils soient propriétaires fonciers ou promoteurs, administrateurs de politiques et programmes ayant des répercussions sur la gestion des ressources archéologiques ou gestionnaires responsables de certains aspects du patrimoine archéologique.

Il faudra également évaluer les moyens à la disposition du gouvernement fédéral pour gérer les ressources du patrimoine relevant de sa juridiction et s'acquitter sur le plan administratif de cette responsabilité. On pourrait donc examiner les dispositions en matière de désignation, de permis pour les archéologues, de déclaration des auteurs de découvertes, d'évaluations environnementales, de relevés des ressources et de dépositaires.

Si la gestion du patrimoine archéologique entrait dans la perspective d'une politique fédérale, on pourrait avoir recours aux **mandats existants** pour combler certaines lacunes. On pourrait élargir les procédures d'évaluation environnementale pour qu'elles tiennent bien compte des ressources archéologiques et en créer d'autres qui permettraient de définir clairement un mode d'action. On pourrait aussi améliorer les relevés des ressources archéologiques par une gestion et une évaluation meilleures de l'information. Les relevés sur les sites du Service canadien des parcs et de la Commission archéologique du Canada pourraient comprendre les renseignements nécessaires à la désignation. Ils pourraient également servir de cadre pour l'établissement de relevés des artéfacts désignés.

Les mesures de protection du patrimoine consistent autant à sensibiliser le public pour l'inciter à respecter les ressources du patrimoine qu'à adopter et mettre en vigueur des lois, avec des règlements et des amendes. Une protection efficace du patrimoine archéologique devrait pouvoir compter sur la bonne volonté des communautés archéologique, autochtones et du patrimoine pour aider le gouvernement fédéral à atteindre ses buts.

Les programmes d'expositions et d'interprétation du Musée canadien des civilisations, du Service canadien des parcs et des gouvernements des territoires sont indispensables pour assurer au public l'accès au patrimoine archéologique riche et varié du Canada. Ces organismes, qui s'adressent à l'ensemble du grand public, continueront à jouer ce rôle essentiel. Cela constituerait un des éléments clés d'une approche fédérale au patrimoine archéologique.

Si tous les éléments nécessaires à un cadre de gestion des ressources archéologiques devaient être mis en oeuvre, il faudrait prévoir une structure organisationnelle quelconque. Pour l'instant, les ministères et organismes n'ont ni le mandat ni les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en oeuvre de tous les volets d'un tel cadre.

On pourrait envisager des variantes de deux attitudes fondamentales. Le point de vue centralisateur pourrait comprendre des options comme l'étoffement des mandats actuels, l'élargissement des pouvoirs d'un des organismes actuels ou la création d'un nouvel organisme chargé de mener à bien les responsabilités fédérales en matière de patrimoine archéologique. Le point de vue décentralisateur pourrait consister à laisser certaines responsabilités aux organismes déjà concernés tout en confiant d'autres responsabilités aux gouvernements provinciaux et territoriaux ou à des organismes autochtones, dans le cadre d'une entente adéquate dûment négociée. On pourrait combiner des aspects des deux attitudes, bien sûr, pour satisfaire à des besoins plus précis, dans les territoires par exemple.

Les facteurs influant sur la mise en oeuvre

Il y a un certain nombre de facteurs affectant la façon dont le gouvernement fédéral pourrait améliorer la protection et la gestion du patrimoine archéologique de sa juridiction.

Les gouvernements provinciaux ont tous pris des mesures pour protéger et gérer leurs ressources archéologiques. Bien que les approches soient semblables, chaque province a un éventail unique de lois, politiques et programmes pour atteindre ses buts. Le gouvernement fédéral devrait donc élaborer une politique qui complète les mesures provinciales et qui permette d'optimiser les avantages associés à la coordination et à la collaboration.

Les rapports politiques et administratifs entre le gouvernement fédéral et les territoires fluctuent constamment car les gouvernements territoriaux deviennent de plus en plus autonomes. La politique fédérale relative au patrimoine archéologique devrait assurer la protection des ressources à l'aide de mécanismes qui, en temps opportun, pourraient être cédés aux territoires ou partagés avec eux. Il devrait donc y avoir collaboration, tant pour la conception des mécanismes que pour leur transmission, afin de répondre aux besoins et aux échéanciers des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Les autochtones ont exprimé leurs préoccupations en matière de patrimoine archéologique à diverses occasions, tant lors des négociations sur les revendications territoriales ou la réforme constitutionnelle qu'aux séminaires des réunions annuelles de l'Association canadienne d'archéologie. Il sera impossible de réaliser les objectifs d'une politique fédérale si celle-ci ignore les préoccupations des autochtones et ne comporte aucun mécanisme permettant leur consultation véritable et permanente sur ce qui a trait à la gestion d'une ressource essentielle à leur identité culturelle.

Les questions de cette nature doivent tenir compte des priorités du gouvernement fédéral. Elles mettent en relief des sujets comme la déréglementation, le recouvrement des coûts, la participation du secteur privé à l'élaboration des politiques ainsi que la privatisation et la réduction des effectifs et du déficit. Tous ces facteurs auront des incidences sur la façon dont le gouvernement fédéral pourra mettre en oeuvre les mesures de protection et de gestion de son patrimoine archéologique.

Ajoutée à l'action actuelle du gouvernement fédéral, la mise en oeuvre de mesures de gestion des ressources archéologiques entrainerait des dépenses supplémentaires. Même dans le cadre d'une politique de remboursement par le promoteur, le gouvernement fédéral devrait assumer le coût des mesures d'atténuation et des évaluations environnementales dans le cas de ses propres projets. Le gouvernement devrait en outre payer pour toute coordination et surveillance supplémentaires des activités archéologiques, ainsi que pour la conservation des collections et l'administration des règlements. Tous les coûts devraient être évalués soigneusement en tenant compte des avantages à en tirer, cela dans un contexte de contraintes budgétaires.